

LA AGENDA 2030 PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y EL CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS: ¿LA REFORMA DE SU SISTEMA DE PROTECCIÓN PODRÍA INCIDIR EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL ODS 16 (“PAZ, JUSTICIA E INSTITUCIONES SÓLIDAS”)?

THE 2030 AGENDA FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND THE EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS: COULD THE REFORM OF ITS PROTECTION SYSTEM INFLUENCE THE IMPLEMENTATION OF SDG 16 (“PEACE, JUSTICE AND STRONG INSTITUTIONS”)?

YAELE CACHO SÁNCHEZ*

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. LA REFORMA ACTUAL DEL CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS: EL PROTOCOLO Nº 14 Y EL PROCESO DE INTERLAKEN. III. EL DERECHO DE RECURSO INDIVIDUAL ANTE EL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS. IV. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD. V. LA AGENDA 2030 PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE: EL OBJETIVO 16. VI. CONSIDERACIONES FINALES

RESUMEN: Más allá del enfoque de derechos humanos que adopta la Agenda 2030, parece posible conectar el ODS 16 sobre “Paz, justicia e instituciones sólidas” con el actual proceso de reforma del CEDH, en la medida en que consagra el derecho de recurso individual ante el TEDH como piedra angular del sistema y desarrolla de tal modo el principio de subsidiariedad, que en su marco los Estados se estarían comprometiendo al fortalecimiento de sus instituciones nacionales para la efectiva protección de los derechos humanos. Partiendo de esta conexión, podría concebirse la idea de que la reforma del CEDH podría contribuir a la implementación de la Agenda 2030. Desde esta hipótesis, se analiza brevemente el actual proceso de reforma del CEDH, como paso previo necesario para una mejor comprensión de los dos elementos señalados que consagra y desarrolla. Una vez contextualizado el ODS 16 en la Agenda 2030, se examina el modo en que este objetivo concreta en forma de metas e indicadores el derecho de acceso a la justicia y el compromiso de fortalecimiento institucional de los Estados, con el fin de verificar las posibles

Fecha de recepción del trabajo: 26 de octubre de 2018. Fecha de aceptación de la versión final: 18 de febrero de 2019.

* Profesora Contratada Doctora de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Cantabria. Email: yaelle.cacho@unican.es. Este trabajo tiene su origen en la ponencia titulada “Los ODS y el Convenio Europeo de Derechos Humanos” impartida en el Curso “La Agenda 2030: paz, derechos humanos, justicia y desarrollo sostenible”, organizado en el marco de los Cursos de Verano de la UIMP en Santander del 18 al 22 de junio (en streaming en: http://www.uimptv.es/c-cursos2018-01del18al22dejuno-laagenda2030pazderechoshumanosjusticiaydesarrollosostenible-videos-241_1.html).

conexiones entre este ODS y los dos desarrollos destacados de la reforma del Convenio. Se trata de buscar nuevas vías de solución que permitan hacer realidad las aspiraciones colectivas de progreso humano que representa la Agenda 2030 y asegurar su carácter universal y transformador.

ABSTRACT: Beyond the human rights approach adopted by the 2030 Agenda, it seems possible to connect the SGD 16 about “Peace, justice and effective, accountable and inclusive institutions” with the ongoing reform process of the European Convention on Human Rights, since this process enshrines the right of individual application to the European Court of Human Rights as a cornerstone of the system and develops in such a way the principle of subsidiarity that States are committing themselves to institutional strengthening for the effective protection of human rights. On this basis, the reform of the ECHR may contribute to the implementation of the 2030 Agenda may be conceived. In this scenario, the ongoing reform process of the ECHR is analyzed briefly as a previous step required to understand the two elements identified. After a general contextualization of SDG 16 in the 2030 Agenda, the targets and indicators of this Goal are examined from the perspective of the right of access to justice and the institutional strengthening of the states, in order to verify the possible connections between this Goal and the two highlighted developments concerning the reform of the Convention. The goal is to find new solutions to achieve collective aspirations of human development represented by 2030 Agenda and to ensure its universal and transformative character.

PALABRAS CLAVE: Convenio Europeo de Derechos Humanos, Objetivos de Desarrollo Sostenible, acceso a la justicia, principio de subsidiariedad, fortalecimiento institucional

KEYWORDS: *European Convention on Human Rights, Sustainable Development Goals, Access to justice, Principle of subsidiarity, Institutional strengthening*

I. INTRODUCCIÓN

El 25 septiembre de 2015, la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, que reunió en Nueva York a dirigentes de 170 países del mundo, finalizó con la aprobación por parte de la Asamblea General de la ONU de su Declaración final, titulada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”¹. Esta agenda, que viene a reemplazar a los 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), abarca un conjunto de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas, que pretenden servir de marco general para orientar las actividades de desarrollo sostenible a escala nacional y mundial durante 15 años (2015-2030).

Aunque esta Agenda 2030 supone, sin duda, un importante avance respecto de los ODM, el objeto de nuestro trabajo no es el análisis de sus características e innovaciones, por lo que nos limitaremos a señalar aquellos aspectos que interesan a nuestros efectos. Uno de estos aspectos es su universalidad. Mientras los ODM iban dirigidos únicamente a los países en desarrollo, los ODS quieren involucrar a todos los países, independientemente de su nivel de riqueza², y, por tanto, también a la totalidad de los 47 países europeos miembros del Consejo de Europa y partes en el *Convenio Europeo para la protección de*

¹ *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Resolución 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 25 de septiembre de 2015.

² “Transformando nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ODS)”, *Revista Española del Tercer Sector*, n° 31, 2015, pp. 181 y 182.

los derechos humanos y de las libertades fundamentales (en adelante, el Convenio o CEDH)³.

Otro elemento a destacar es que, en la conceptualización de esta agenda, ocupan un lugar fundamental los derechos humanos. El mismo Preámbulo de la Agenda 2030 señala como objetivo principal “hacer realidad los derechos humanos de todas las personas”. Posteriormente, la Declaración afirma que “se inspira en los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, incluido el pleno respeto del derecho internacional. Sus fundamentos son la Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados internacionales de derechos humanos, la Declaración del Milenio y el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005”⁴. Para poco después, señalar que “la Agenda se implementará de manera compatible con los derechos y obligaciones de los Estados en virtud del derecho internacional”⁵ y reafirmar “la importancia de la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como de otros instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos y el derecho internacional. Ponemos de relieve que, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, todos los Estados tienen la responsabilidad de respetar, proteger y promover los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas, sin hacer distinción alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, discapacidad o cualquier otra condición”⁶.

Esta mención al Derecho Internacional y a los tratados internacionales de derechos humanos, que nos remitiría directamente al CEDH, no solo es imprescindible en una agenda que pretende ser global y no únicamente una agenda de desarrollo, sino que además resulta especialmente pertinente. Mientras la Agenda 2030 no es un instrumento jurídicamente vinculante⁷, sino que se situaría en el ámbito del *soft law*, los tratados internacionales de derechos humanos no sólo lo son, sino que además su cumplimiento es supervisado por sus correspondientes órganos de expertos independientes, que, en ocasiones, como en el caso del CEDH, tienen naturaleza jurisdiccional. Los sistemas internacionales de protección de derechos humanos aportarían de este modo a los ODS su carácter vinculante y, lo que es más importante, sus mecanismos de garantía, a lo que se añade el hecho de que estos instrumentos convencionales también se pueden invocar a nivel nacional, e incluso, la jurisprudencia de sus órganos para la protección de los

³ Este Convenio se firmó en Roma el 4 de noviembre de 1950 y entró en vigor el 3 de septiembre de 1953. Fue ratificado por España el 26 de septiembre de 1979, entrando en vigor para nuestro país el 4 de octubre de ese mismo año (*BOE* núm. 243, de 10 de octubre de 1979).

⁴ Resolución 70/1 de la Asamblea General, párrafo 10.

⁵ *Ibidem*, párr. 18.

⁶ *Ibidem*, párr. 19.

⁷ Algunos autores esperan que los ODS sean “un paso más en el camino que conduce a la afirmación del desarrollo sostenible como principio no sólo político sino, también, con efectos jurídicos” y “se convierta, por fin, en un principio estructural del orden internacional” (DÍAZ BARRADO, C., “Los objetivos de desarrollo del Milenio: un principio de naturaleza incierta y varias dimensiones fragmentadas”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 32, 2016, p. 12). En un sentido similar, *vid.* RODRIGO, A. J., “El objetivo hoy consiste en mejorar la implementación del desarrollo sostenible por medio del Derecho Internacional”, *El desafío del desarrollo sostenible. Los principios de Derecho Internacional relativos al desarrollo sostenible*, Centro de Estudios Internacionales, Marcial Pons, 2015, p. 175.

derechos humanos⁸. En definitiva, su anclaje en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos permitiría hacer efectivos los ODS cuando los Estados cumplen con las obligaciones que han adquirido a través de los tratados internacionales en la materia. Debemos, no obstante, ser conscientes de que el vínculo desarrollo y derechos humanos puede acabar convirtiendo en compromisos políticos lo que ahora son obligaciones jurídicas para los Estados, peligro muy real frente al que deberemos permanecer vigilantes.

Estas proclamaciones de la primera parte de la Agenda 2030 no van a tener, sin embargo, una correspondencia visible *a priori* en la definición de los objetivos y de las metas. De hecho, la única referencia expresa en los ODS a un derecho humano no aparece hasta la meta 16.3 al mencionar el derecho de acceso a la justicia⁹. No obstante, el enfoque de derechos humanos parece quedar reflejado en la determinación de cada uno de los 17 ODS. Así, se ha dicho que la Agenda contiene objetivos que abarcan áreas importantes de los derechos económicos, sociales y culturales, como la pobreza (Objetivo 1), la alimentación y nutrición (Objetivo 2), la educación (Objetivo 4), el agua y el saneamiento (Objetivo 6) y el trabajo decente (Objetivo 8). Otros objetivos están relacionados con los derechos civiles y políticos, como el objetivo sobre el acceso a la justicia para todos y la construcción de instituciones eficaces e inclusivas (Objetivo 16). Los objetivos para el medio ambiente, el cambio climático y los recursos naturales (Objetivos 12, 13, 14 y 15) también están relacionados con el disfrute de los derechos humanos. Por último, hay varios objetivos que reflejan el principio básico de los derechos humanos de la no discriminación y la igualdad. Este principio, identificado repetidamente como una prioridad clave a lo largo del proceso de formulación de los ODS, ha quedado representado en el compromiso de “no dejar a nadie atrás” y se ha incorporado específicamente en el Objetivo 5 sobre la igualdad de género y el Objetivo 10 enfocado a la desigualdad de ingresos, la exclusión y la discriminación, al tiempo que “otros objetivos y metas incluyen un lenguaje importante sobre el acceso equitativo y universal (por ejemplo, a la asistencia médica, la educación y la energía) y sobre la lucha contra las disparidades de género”¹⁰. Desde esta perspectiva, resulta muy ilustrativa la tabla preparada por el Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), que relaciona cada ODS con una serie de derechos humanos contemplados en diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos de ámbito universal¹¹.

⁸ KÖNIG-REIS, S., “Un enfoque de los ODS basado en los derechos humanos”, *Noticias - Red Dianova*, 28/08/2017 (Disponible en: <https://www.dianova.ngo/es/opinion-es/un-enfoque-de-los-ods-basado-en-los-derechos-humanos/>); FUNDACIÓN VICENTE FERRER: *Guía de los ODS para las organizaciones del Tercer Sector*, Madrid, 2017, p. 11 (Disponible en: http://fundacionvicenteferrerodsmadrid.org/wp-content/uploads/2017/10/GuiaODSorganizaciones3Sector_-F.VicenteFerrer.pdf).

⁹ QUISPE REMÓN, F., “Acceso a la justicia y Objetivos de Desarrollo Sostenible”, en DÍAZ BARRADO, C. M., y FERNÁNDEZ LIESA, C. R. (Dir.), *Objetivos de desarrollo sostenible y derechos humanos: paz, justicia e instituciones sólidas/derechos humanos y empresas*, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2018, p. 242.

¹⁰ JENSEN, S. L. B., CORKERY, A., y DONALD, K., *Haciendo realidad los derechos humanos a través de los objetivos de desarrollo Sostenible: el papel de las instituciones nacionales de derechos humanos*, Instituto danés de derechos humanos, junio 2015, p. 3 (Disponible en: https://www.humanrights.dk/files/media/billeder/udgivelser/nhri_briefing_paper_spanish.pdf).

¹¹ Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/MDGs/Post2015/SDG_HR_Table.pdf.

Partiendo de estos estudios, sería sencillo trasladar una correspondencia de este tipo al ámbito del CEDH. Bien es cierto que un análisis así tendría un interés particular, ya que este tratado establece un mecanismo de garantía caracterizado por la potenciación del modelo judicial y por el reconocimiento a los particulares de legitimación activa para presentar directamente una demanda ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, el Tribunal o el TEDH). Nuestra investigación hubiera estado entonces encaminada al estudio de la jurisprudencia del TEDH relativa a los ámbitos materiales comprendidos por los ODS, en el entendido de que la protección misma que ofrece el sistema del Convenio contribuye a la implementación de la Agenda 2030, al menos en Europa.

Un estudio de este tipo podría parecer de escaso alcance en atención al hecho de que el TEDH es competente para examinar el respeto únicamente de los derechos contemplados en el Convenio y en sus Protocolos, que son fundamentalmente derechos civiles y políticos. Pero hay que recordar que este catálogo se ha expandido sobre la base de una interpretación dinámica del CEDH por parte del Tribunal al definirlo como un “instrumento vivo” que debe interpretarse a la luz de las condiciones de cada momento¹². Este principio de la interpretación evolutiva del Convenio¹³ se ha traducido, por ejemplo, en que si bien el Convenio no consagra como tal un derecho al medioambiente, el TEDH ha desarrollado una jurisprudencia en el ámbito medioambiental sobre la base de que algunos de los derechos garantizados por el Convenio pueden quedar comprometidos por la degradación del medio ambiente y por la exposición a riesgos medioambientales¹⁴. En otras ocasiones, el Tribunal ha contribuido a la “permeabilidad” del Convenio a los derechos económicos y sociales o, según otra terminología, a la “socialización” de los derechos del Convenio. Esto es, la interpretación amplia del contenido de un derecho convencional por parte del Tribunal ha acabado invadiendo la materia social o ha absorbido el contenido de un derecho de las mismas características. Con ello, el derecho social se ha encontrado materialmente integrado en un derecho del Convenio, beneficiándose, por consiguiente, del control jurisdiccional ante el Tribunal¹⁵.

Esta perspectiva de estudio nos llevaría a considerar que la jurisprudencia del TEDH en los ámbitos materiales comprendidos por los ODS no solo colabora en su conceptualización y desarrollo, sino que también contribuye a la implementación de la

¹² RIPOL CARULLA, S., *El sistema europeo de protección de los derechos humanos y el Derecho español: la incidencia de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el ordenamiento jurídico español*, Atelier, 2007, pp. 31 y 32.

¹³ Cour EDH: *Suivi d'Interlaken. Principe de Subsidiarité*, Note du Jurisconsulte, 8 juillet 2010 (Disponible en: http://www.echr.coe.int/Documents/2010_Interlaken_Follow-up_FRA.pdf), párr. 13 a 16.

¹⁴ Para una visión general de esta jurisprudencia, *vid.* por ejemplo, COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: *Fiche thématique – Environnement et Convention européenne des droits de l'homme*, Unité de la Presse, février 2018 (Disponible en: https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Environment_FRA.pdf).

¹⁵ NIVARD, C.: “La justiciabilidad de los derechos sociales en el Consejo de Europa”, *Lex Social. Revista jurídica de los Derechos Sociales*, vol. 6, núm. 2, julio-diciembre 2016, pp. 17. *Vid.* también PÉREZ ALBERDI, M.R., “La jurisprudencia social del Tribunal europeo de derechos humanos”, *Lex Social. Revista jurídica de los Derechos Sociales*, nº 1, julio-diciembre 2011, pp.93 y ss; SUDRE, F., “La “permeabilité” de la Convention européenne des droits de l'Homme aux droits sociaux”, en *Pouvoir et libertés. Études offertes à Jacques Mourgeon*, Bruylant, 1998, pp. 467 y ss.

Agenda 2030, tanto más cuanto que la dota de efectividad cuando los Estados cumplen con las obligaciones que emanan del sistema del Convenio. Sin embargo, nos alejaremos de este planteamiento que podríamos denominar más sustantivo o material, para adoptar un enfoque, seguramente menos obvio, de carácter más procesal, vinculado a la reforma en que se haya en este momento inmerso el sistema de protección del CEDH.

Es preciso tener en cuenta que este proceso de reforma, si bien no transforma la esencia misma del sistema instaurado en 1998 tras la entrada en vigor del Protocolo nº 11, consolida y desarrolla dos de sus elementos, que se van a convertir en los dos ejes sobre los que van a pivotar todas las medidas que se están adoptando en este ámbito. Nos referimos a la consagración del derecho de recurso individual ante el TEDH como piedra angular del sistema y al desarrollo del principio de subsidiariedad, en el sentido de que ya no se configura únicamente cómo un límite a la intervención del Tribunal, sino que se pone ahora el acento en el hecho de que, dado que es el Estado el responsable principal de proteger los derechos humanos, le incumbe, por tanto, en primer lugar, la adopción de las medidas necesarias para garantizar el respeto de los derechos consagrados en el sistema. Es decir, la actual reforma del CEDH vendría a consagrar un derecho de acceso del particular al TEDH entendido en un sentido amplio, pero también en su marco los Estados se estarían comprometiendo al fortalecimiento de sus instituciones nacionales para la efectiva protección de los derechos humanos. Ambas cuestiones están directamente relacionadas con el reconocimiento en la Agenda 2030 de la necesidad de construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas que proporcionen igualdad de acceso a la justicia y se basen en el respeto de los derechos humanos, en un estado de derecho efectivo y en instituciones eficaces¹⁶, proclamación que se concreta en el ODS 16 sobre “Paz, justicia e instituciones sólidas”. Partiendo de esta conexión, podría concebirse la idea de que tal vez la reforma del CEDH podría contribuir en alguna medida a la implementación de la Agenda 2030.

Desde esta hipótesis, nuestra investigación se centrará inicialmente en el estudio del actual proceso de reforma del sistema de protección previsto por el CEDH y lo haremos considerándolo en su totalidad. No nos referiremos, por tanto, exclusivamente al *Proceso de Interlaken*, que sería propiamente la fase en la que se halla inmersa la reforma en la actualidad y donde se consagran los desarrollos en los que se focaliza nuestro trabajo, sino a todo el “proceso”, que se inició como veremos en 2000, porque aquellos desarrollos encuentran su fundamento y comienzan a perfilarse ya desde entonces. Además, desde esta perspectiva, este estudio no será exhaustivo, sino que se configura como paso previo necesario para una mejor comprensión de los dos elementos señalados que se consagran y desarrollan a lo largo de este *continuum*: el derecho de recurso individual ante el TEDH y el principio de subsidiariedad. En un momento posterior, y una vez contextualizado el ODS 16 en la Agenda 2030, nos ocuparemos de examinar el modo en que este objetivo contempla y concreta en forma de metas e indicadores el derecho de acceso a la justicia y el compromiso de fortalecimiento institucional de los Estados. Para ello, tomaremos en consideración los indicadores mundiales, pero también los indicadores regionales a nivel de Unión Europea, así como la práctica española. A la vista de todos estos elementos, nos

¹⁶ Resolución 70/1 de la Asamblea General, párr. 35.

quedará sólo verificar si se cumple nuestra hipótesis de partida, que ha quedado formulada a modo de interrogante en el título del presente trabajo.

II. LA REFORMA ACTUAL DEL CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS: EL PROTOCOLO Nº 14 Y EL PROCESO DE INTERLAKEN

A pesar de que la entrada en vigor del Protocolo nº 11 al CEDH en 1998¹⁷ supuso que el nuevo Tribunal¹⁸ aumentara sustancialmente su capacidad de trabajo¹⁹, el incremento de su productividad no fue, sin embargo, suficiente para enfrentar el elevado ritmo de entrada de demandas²⁰, lo que condujo a la acumulación rápida de asuntos pendientes²¹. Las medidas que se adoptaron no respondieron, al menos de forma plena, al problema de fondo, de ahí que se hiciera sentir muy pronto la necesidad de una “reforma de la reforma”²² para enfrentar una situación que se iba agravando.

¹⁷ El Protocolo nº 11 fue adoptado el 11 de mayo de 1994 y ratificado por España el 16 de diciembre de 1996, entrando en vigor con carácter general y para nuestro país el 1 de noviembre de 1998 (*BOE* núm. 152, de 26 de junio de 1998; corrección de errores en el *BOE* núm. 223, de 17 de septiembre de 1998).

¹⁸ El Protocolo nº 11 llevó a cabo una modificación completa del mecanismo original del CEDH mediante la introducción de cambios esenciales que giraban en torno a dos ejes fundamentales: el refuerzo del modelo judicial y el reconocimiento a los particulares de legitimación activa para presentar directamente una demanda ante el nuevo Tribunal. Por lo que al primer aspecto se refiere, se fusionaron la Comisión -que desaparece- y el Tribunal en una única institución jurisdiccional, el nuevo Tribunal, al que se dota de carácter permanente, frente al anterior Tribunal que se reunía solamente durante unas semanas al año, y de competencia automática. El nuevo Tribunal comenzó a funcionar, coincidiendo con la entrada en vigor del Protocolo nº 11, el 1 de noviembre de 1998.

¹⁹ Frente a las 837 sentencias dictadas por el antiguo Tribunal en 44 años de funcionamiento hasta 1998 (año en que entró en vigor el Protocolo nº 11), el nuevo pronunció 871 en dos años. En el primer año completo de su funcionamiento, 1999, el nuevo Tribunal dictó 177 sentencias, 731 decisiones de admisibilidad, 3.389 de inadmisibilidad y 130 de cancelación en el registro. Se comunicaron a los gobiernos 1.596. En el año 2000, dictó 10.407 decisiones de inadmisibilidad y 582 sentencias (datos obtenidos de PASTOR RIDRUEJO, J. A.: “El Tribunal Europeo de Derechos Humanos: la reforma de la reforma”, *Anuario Jurídico de La Rioja*, nº 6-7, 2000-2001, p. 432). Es más, mientras que la Comisión y el Tribunal habían adoptado un total de 38.389 decisiones y sentencias hasta 1998, el Tribunal único dictó desde entonces 61.633 en cinco años (*Rapport explicatif, Protocole nº 14 à la Convention de sauvegarde des Droits de l’Homme et des Libertés fondamentales, amendant le système de contrôle de la Convention*, párr. 5 (disponible en: <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Reports/Html/194.htm>)).

²⁰ Hay que tener en cuenta que en 1999 se presentaron 8.402 reclamaciones, el doble de las registradas en 1997, mientras que en el año 2000 fueron 10.486 (datos obtenidos de PASTOR RIDRUEJO, J. A.: “El Tribunal Europeo de Derechos Humanos: ...”, *op. cit.*, p. 431). Dado que no todas las reclamaciones que llegaban al Tribunal en aquel momento eran objeto de registro y de tramitación, resultan también de interés los datos aportados por el *Rapport explicatif du Protocole nº 14* (párr. 5) en el sentido de que, mientras que el número de reclamaciones que llegaron a Tribunal eran de 5.279 en 1990, se pasó a 10.335 en 1994 (+ 96 %), 18.164 en 1998 (+ 76 %) y 34.546 en 2002 (+ 90 %).

²¹ Así, por ejemplo, en diciembre de 2000, el número de demandas registradas pendientes fue de 15.858 (datos obtenidos de PASTOR RIDRUEJO, J. A.: “El Tribunal Europeo de Derechos Humanos: ...”, *op. cit.*, p. 432).

²² PASTOR RIDRUEJO, J. A.: “El Tribunal Europeo de Derechos Humanos: la reforma de la reforma”, *Persona y Derecho. Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de los Derechos Humanos*, Universidad de Navarra, vol. 4, 2001, pp. 51-64.

El nuevo proceso de reforma, que todavía no ha concluido, tuvo como punto de partida la Conferencia ministerial europea que se celebró en Roma en noviembre de 2000 con ocasión del 50º aniversario de la firma del CEDH. En esta Conferencia quedaron ya estipuladas las dos líneas directrices básicas que debía seguir el nuevo proceso de reforma. Por un lado, identificó dos niveles de actuación: uno a corto plazo, que exigía medidas urgentes para afrontar la sobrecarga de trabajo del Tribunal e impedir el colapso inmediato del sistema; y otro a más largo plazo, encaminado a la adopción de medidas tendentes a garantizar la eficacia del sistema del Convenio a futuro. Por otro lado, puso de relieve que este último objetivo no podría lograrse actuando únicamente a nivel del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, sino que también era necesario adoptar medidas en el plano nacional²³.

Sobre esta base, se inicia una primera etapa, que abarca los años 2000 a 2004, y que tuvo como objetivo principal enfrentar la sobrecarga de trabajo del Tribunal y evitar el inminente colapso del sistema. Esta problemática era particularmente perceptible en dos sectores: por un lado, muchas de las demandas individuales eran declaradas inadmisibles (más del 90 % de ellas); por otro lado, un gran número de demandas individuales tenían la misma causa estructural que una demanda precedente (asuntos repetitivos)²⁴. A ello había que añadir la perspectiva de un crecimiento continuo esperado de la carga de trabajo del Tribunal y del Comité de Ministros²⁵.

Para enfrentar esta problemática se adoptaron una serie de medidas. Algunas fueron tomadas de manera inmediata²⁶, otras supusieron la racionalización por el Tribunal de sus métodos de trabajo y los de la Secretaría (simplificación de procedimientos, política de prioridades selectivas, práctica de las sentencias piloto, fomento de arreglos amistosos y

²³ Vid. documentación relativa a la Conferencia de Roma de 2000, como, por ejemplo, *Conférence ministérielle européenne sur les droits de l'homme (Rome, 3-4 novembre 2000)*, *Rapport du Secrétaire Général PARTIE II*, Document CM(2000)172 Partie II du 21 novembre 2000); Résolution I sur la "Mise en oeuvre institutionnelle et fonctionnelle de la protection des droits de l'homme aux niveaux national et européen", párr. 16 y 18.ii); Déclaration de la Conférence ministérielle de Rome, "La Convention européenne des Droits de l'Homme a cinquante ans: quel avenir pour la protection des droits de l'homme en Europe?". Vid. también SALINAS ALCEGA, S., *El sistema europeo de protección de los derechos humanos en el siglo XXI. El proceso de reforma para asegurar su eficacia a largo plazo*, Iustel, 2009, pp. 49 a 51.

²⁴ *Rapport explicatif, Protocole n° 14 à la Convention ...*, cit., párr. 7 y 8.

²⁵ *Rapport explicatif, Protocole n° 14 à la Convention ...*, cit., párr. 13.

²⁶ Entre las medidas adoptadas inmediatamente, cabe destacar el aumento del presupuesto, conseguido en parte ya en 2001, que permitió contratar a mayor número de juristas (PASTOR RIDRUEJO, J. A.: "El Tribunal Europeo de Derechos Humanos: ...", *op. cit.*, p. 433) y personal administrativo (CM, *Déclaration sur la protection des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales en Europe - Garantir l'efficacité à long terme de la Cour Européenne des Droits de l'Homme*, 8 novembre 2001, Doc. CM/Decl(08/11/2001); CM, Délégués de Ministres, Décisions adoptées, *Groupe d'évaluation chargé d'examiner les besoins au moyen terme de la Cour européenne des Droits de l'homme*, Rapport, Doc. CM/Del/Dec(2001)773/4.6, 21 novembre 2001), aunque resultaron ser esfuerzos insuficientes (Cour EDH: *Mémoire du Président de la Cour Européenne des Droits de l'Homme aux Etats en vue de la Conférence d'Interlaken*, 3 juillet 2009, párr. 3), más aún si se tiene en cuenta que el aumento del presupuesto del Tribunal se produjo a expensas del presupuesto del Consejo de Europa (AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Comentarios de las ONG sobre el informe provisional del Grupo de Sabios*, Agosto de 2006, IOR 61/019/2006, párr. 8).

declaraciones unilaterales, etc.), e incluso la reforma de su reglamento²⁷, aunque las más significativas fueron el conjunto de decisiones adoptadas por el Comité de Ministros en mayo de 2004. Estas decisiones se concretaron en la adopción del Protocolo nº 14, centrado en la reforma a nivel europeo (en materias como el filtrado, la admisibilidad introduciendo una nueva causa o el mandato de los jueces), y de una serie de recomendaciones a los Estados y resoluciones²⁸, que a pesar de no ser jurídicamente obligatorias, constituían líneas directrices para la adopción de ciertas medidas a nivel nacional destinadas a mejorar la aplicación del Convenio y la ejecución de sentencias del TEDH, de modo de completar la acción a nivel europeo²⁹.

Por tanto, aunque en esta primera fase el objetivo prioritario de la reforma era actuar en el plano europeo para mejorar la capacidad de trabajo del Tribunal, se comenzó a ser consciente de que esta actuación era importante, pero no suficiente para asegurar la pervivencia del sistema del Convenio a largo plazo. Para lograr este otro objetivo no bastaba con dotar al Tribunal de la capacidad de resolver más asuntos y de forma más rápida. Resultaba también imprescindible una reducción del número de demandas que llegaban al sistema europeo. Dado que el sistema comenzaba y terminaba en el plano nacional, era igualmente necesaria una actuación a este nivel. Se comprendió que el funcionamiento adecuado de los sistemas nacionales no haría necesario acudir al TEDH y ello tanto porque los particulares encontrarían respuesta en sus respectivos sistemas nacionales haciendo innecesario el recurso posterior al sistema del Convenio, como porque al adoptar a nivel nacional, en el menor tiempo posible, las medidas necesarias para conformarse a las sentencias del Tribunal, se ponía fin a las violaciones detectadas, pero también se impedían nuevas violaciones semejantes, que a su vez podrían llegar a generar nuevas demandas ante el TEDH. Así, empezó a vislumbrarse la “naturaleza

²⁷ *Rapport explicatif, Protocole n° 14 à la Convention ...*, cit., párr. 23 y 24. El Reglamento del Tribunal fue modificado el 8 de diciembre de 2000, el 17 de julio y 8 de julio de 2002, el 7 de julio de 2003 y el 13 de diciembre de 2004 (*Règlement de la Cour*, 16 abril 2018. Disponible en: https://www.echr.coe.int/Documents/Rules_Court_FRA.pdf).

²⁸ El 12 de mayo de 2004, además de una Declaración [Doc. CM Decl(12/05/2004/1)], el Comité de Ministros adoptó: la Recomendación (2004) 4 *sobre el Convenio Europeo de Derechos Humanos en la enseñanza universitaria y la formación profesional*; la Recomendación (2004) 5 *sobre la verificación de la compatibilidad de los proyectos de ley, leyes en vigor y prácticas administrativas con los estándares fijados por el Convenio Europeo de Derechos Humanos*; la Recomendación 2004 (6) *sobre la mejora de los recursos internos*; y la Resolución (2004) 3 *sobre las sentencias que revelan un problema estructural subyacente*. El Comité de Ministros anteriormente había adoptado también los siguientes textos: la Recomendación (2000) 2 *sobre el reexamen o la reapertura de ciertos asuntos a nivel interno como consecuencia de sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*; la Recomendación (2002) 13 *sobre la publicación y la difusión en los Estados miembros del texto del Convenio Europeo de Derechos Humanos y de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*; la Resolución (2002) 58 *sobre la aplicación y la difusión de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*; la Resolución (2002) 59 *sobre la práctica en materia de arreglos amistosos*.

²⁹ CM, *Rapport des Délégués des Ministres, Assurer l'efficacité continue de la Cour européenne des Droits de l'Homme – Mise en oeuvre des mesures de réforme adoptées par le Comité des Ministres lors de sa 114e Session (12 mai 2004)*, Document CM(2006)39-final, 12 mai 2006, I.1 y I.2. Vid. en un sentido similar SALINAS ALCEGA, S., *El sistema europeo de protección ...*, op. cit., p. 54.

circular” del sistema del Convenio y la necesidad de actuar a nivel nacional tanto desde la perspectiva preventiva, como en el plano de la ejecución de las sentencias del TEDH³⁰. Dada la convicción general de la insuficiencia de las medidas adoptadas hasta ese momento³¹ y ante el grave riesgo de que aumentara el deterioro del sistema, en particular por el retraso en la entrada en vigor del Protocolo nº 14³², el proceso de reforma entró en una segunda fase que requería de una reflexión más pausada centrada en garantizar la efectividad a largo plazo del sistema del Convenio. Aunque el punto de partida de esta segunda fase puede considerarse que fue el Informe del Grupo de Sabios de 15 de noviembre de 2006³³, viene a corresponderse con lo que se ha dado en denominar el *Proceso de Interlaken*.

³⁰ CM, Rapport des Délégués des Ministres, *Assurer l'efficacité continue de la Cour européenne des Droits de l'Homme – Mise en oeuvre des mesures de réforme adoptées par le Comité des Ministres lors de sa 114e Session (12 mai 2004)*, Document CM(2006)39-final, 12 mai 2006, I.1. Vid. también S SALINAS ALCEGA, S., *El sistema europeo de protección ...*, op. cit., p. 62; *La réforme du système européen des droits de l'homme. Actes du séminaire de haut niveau. Oslo, 18 octobre 2004*, Estrasburgo, 2004, p. 35.

³¹ Son varias las voces que se alzaron denunciando esta problemática. Así, también el auditor interno dijo que “(...) le système actuel (une Cour unique pour 800 millions d'Européens) a atteint ses limites et doit donc évoluer, peut-être d'ailleurs radicalement” (*Rapport d'audit sur la charge de travail de la Cour et les ressources budgétaires nécessaires, 2004-2007*, p. 5). En la doctrina, vid., por ejemplo, GREER, S., “Reforming the European Convention on Human Rights: towards Protocol 14”, *Public Law*, Winter, 2003, p. 664; o PASTOR RIDRUEJO, J. A., “El Protocolo nº 14 a la Convención Europea de Derechos Humanos: ¿estamos ante la reforma que necesita el Tribunal?”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LVI -1, 2004, pp. 147 y ss.

³² La entrada en vigor del Protocolo nº 14 se hizo depender de la ratificación de todos los Estados parte en el CEDH. En aquel momento, los Estados Parte en el CEDH eran 45, a los que se añadió Mónaco, que se incorporó al Consejo de Europa el 5 de octubre de 2004 y ratificó el CEDH el 30 de noviembre de 2005. El Protocolo nº 14 fue ratificado por España el 15 de marzo de 2006. En todo caso, esta exigencia impedía que su entrada en vigor fuera inmediata, frenando su aplicación en un contexto que requería de medidas urgentes. Por ello, y después de barajar varias posibilidades, en mayo de 2009 se decidió que las disposiciones del Protocolo nº 14 relativas al procedimiento de juez único y a la extensión de las competencias del comité de tres jueces se aplicarían a título provisional a aquellos Estados que consintieran en ello, al tiempo que se adoptaba el Protocolo nº 14 bis como otra vía jurídica posible para esta aplicación provisional parcial (CM, 119e Session du Comité des Ministres (Madrid, 12 mai 2009) - *Communication du Comité des Ministres sur la Conférence des Hautes Parties contractantes à la Convention européenne des Droits de l'Homme (Madrid, 12 mai 2009)*, Doc. CM(2009)60-final, 12 mai 2009; *Rapport explicatif du Protocole nº 14bis à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales*, de 27 de mayo de 2009, párr. 3 a 6). Además de por ser cruciales, se optó por ambas medidas al considerarse que su aplicación no conllevaría una divergencia en la jurisprudencia del Tribunal (vid., por ejemplo, Doc. CAHDI(2009)Inf 8, cit., p. 31). Este Protocolo, abierto a la firma el 27 de mayo de 2009, se aplicó del 1 de octubre de 2009 hasta que entró en vigor el Protocolo nº 14, esto es, durante menos de un año.

³³ *Rapport du Groupe des Sages au Comité des Ministres, 979bis Réunion, 15 novembre 2006*, Documents CM(2006)203, 15 novembre 2006. Bien es cierto que el Grupo de Sabios contó para el desarrollo de su labor con informes previos como el de Lord Woolf de 21 de diciembre de 2005 (*Étude des méthodes de travail - Cour européenne des Droits de l'Homme*, Rapport de “The Right Honourable The Lord Woolf”, diciembre de 2005 (Disponible en: http://www.echr.coe.int/Documents/2005_Lord_Woolf_working_methods_FRA.pdf) y que paralelamente continuaba la reflexión en otras instancias del Consejo de Europa, dando, por ejemplo, lugar a la adopción de las *Reglas de Comité de Ministros para el control de la ejecución de las sentencias y de los términos de los arreglos amistosos* y otras decisiones (CM, *Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables* (adoptées par le Comité des Ministres le 10 mai 2006, lors de la 964e réunion des Délégués des Ministres), Document CM/Del/Dec(2006)964/4.4-app4, 12 mai 2006).

Este proceso se ha configurado en torno a la celebración de una serie de grandes conferencias políticas que, a pesar de su denominación inicial, abordan el futuro del sistema del Convenio en su conjunto, y no únicamente del TEDH. La primera de ellas, de la que el proceso toma su nombre, se celebró en Interlaken los días 18 y 19 de febrero de 2010, a iniciativa de la Presidencia Suiza del Comité de Ministros del Consejo de Europa. Las Conferencias que hasta el momento le han seguido (Izmir, Brighton, Bruselas y Copenhague) se han ajustado a la dinámica impulsada en Interlaken. Todas ellas han sido organizadas periódicamente en atención a los tiempos fijados en Interlaken (2011, 2012, 2015, 2018)³⁴, han sido convocadas por la Presidencia de turno del Comité de Ministros (turca, británica, belga y danesa), han contado con una contribución previa del TEDH³⁵ y han finalizado con una Declaración, que contiene un Plan de Acción³⁶. Esta fase finalizará simbólicamente coincidiendo con el sesenta aniversario de la puesta en funcionamiento del Tribunal, a finales de 2019.

Los resultados más visibles de esta segunda fase han sido la ratificación del Protocolo nº 14 por la Federación de Rusia a raíz de la convocatoria de la Conferencia de Interlaken y la adopción tras la Conferencia de Brighton de los Protocolos nº 15 (que incorpora el principio de subsidiariedad y el margen de apreciación al Preámbulo del Convenio; modifica algunas causas de admisibilidad, afectando también a la última causa incorporada; la edad máxima de los jueces; etc.) y nº 16 (que amplía facultativamente la competencia consultiva del Tribunal a las más altas jurisdicciones nacionales)³⁷. Pero

³⁴ El cronograma fijado en Interlaken fue el siguiente: antes del fin de 2011, se ejecutarían las medidas decididas en 2010 que no precisaran de una reforma del Convenio; hasta junio de 2012, se formularían nuevas propuestas de reforma; entre 2012 y mediados 2015, se procedería al seguimiento de todas las medidas adoptadas (también del Protocolo nº 14), terminando con una evaluación intermedia; sobre su base, a finales de 2015 se decidiría sobre la necesidad de adoptar otras acciones; y antes del fin de 2019, habría que tomar una decisión sobre la necesidad de más cambios en atención a los resultados de la evaluación final (Conférence de haut niveau sur l’avenir de la Cour européenne des droits de l’homme, *Déclaration d’Interlaken*, 19 février 2010, Plan de acción, párr. 3 a 6 (Disponible en: http://www.echr.coe.int/Documents/2010_Interlaken_FinalDeclaration_FRA.pdf).

³⁵ Cour EDH: *Mémoire du Président de la Cour Européenne des Droits de l’Homme aux Etats en vue de la Conférence d’Interlaken*, 3 juillet 2009; Cour EDH: M. Jean-Paul Costa, *Discours du Président de la Cour Européenne des Droits de l’Homme*, Izmir, 26 avril 2011; Cour EDH: *Avis préliminaire de la Cour établi en vue de la Conférence de Brighton*, 20 février 2012; Cour EDH: *Contribution de la Cour à la Conférence de Bruxelles*, 26 janvier 2015; Cour EDH: *Avis sur le projet de déclaration de Copenhague adopté par le Bureau à la lumière des débats de la Cour plénière du 19 février 2018* (todos ellos disponibles en: <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=basictexts/reform&c=>).

³⁶ Conférence de haut niveau sur l’avenir de la Cour européenne des droits de l’homme, *Déclaration d’Interlaken*, 19 février 2010; Conférence de haut niveau sur l’avenir de la Cour européenne des droits de l’homme, *Déclaration d’Izmir*, 27 avril 2011; Conférence sur l’avenir de la Cour européenne des droits de l’homme, *Déclaration de Brighton*, 20 avril 2012; Conférence de haut niveau sur la mise en oeuvre de la Convention européenne des droits de l’homme, une responsabilité partagée, *Déclaration de Bruxelles*, 27 mars 2015; Conférence de haut niveau sur la réforme du système de la Convention européenne des droits de l’homme, *Déclaration de Copenhague*, 13 avril 2018 (todas ellas disponibles en: <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=basictexts/reform&c=>).

³⁷ SPIELMANN, D., *Le succès et les défis posés à la Cour, perçus de l’intérieur*, Discurso del Presidente del TEDH con ocasión de la Conferencia de Oslo sobre el futuro a largo plazo del Tribunal, celebrada en Oslo el 7 de abril de 2014 (Disponible en: https://www.echr.coe.int/Documents/Speech_20140407_Spielmann_FRA.pdf).

también se han introducido modificaciones en el Reglamento del Tribunal³⁸ y en sus métodos de trabajo. En otras ocasiones el proceso de reforma se ha traducido en importantes documentos del Comité de Ministros, como una *Guía de buenas prácticas en materia de vías de recursos internos* el 18 de septiembre de 2013³⁹ o las *Líneas directrices relativas a la selección de candidatos para el puesto de juez del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, el 28 de marzo de 2012⁴⁰.

Pero, más allá de las medidas concretas adoptadas, y por lo que a nosotros interesa de cara a la implementación de la Agenda 2030, el Proceso de Interlaken supone la consagración del derecho de recurso individual como piedra angular del sistema e intocable y del principio de subsidiariedad como uno de los principios fundamentales del mismo. Ambos se configuran además como ejes sobre los que pivota la reforma, por lo que van a inspirar y legitimar gran parte de las medidas que se están adoptando en los tres planos de actuación (prevención, acción directa sobre el TEDH y ejecución de sus sentencias) en los dos niveles (europeo y nacional). Resulta ahora necesario abordar por separado su examen, que comenzaremos en cada caso con un análisis de su nueva conceptualización, adquirida fundamentalmente a lo largo del proceso de Interlaken, para referirnos después brevemente a las líneas de actuación que han inspirado y legitimado durante la reforma, con el objeto de visibilizar ese desarrollo, pero también de observar las consecuencias prácticas a las que puede conducir una nueva conceptualización como la que se ha producido y su posible contribución o incidencia en la implementación de la Agenda 2030.

III. EL DERECHO DE RECURSO INDIVIDUAL ANTE EL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

Uno de los resultados fundamentales del actual proceso de reforma del sistema del CEDH ha sido la consolidación y desarrollo del derecho de recurso individual ante un órgano jurisdiccional internacional como piedra angular de un sistema de garantía colectiva que se aplica a más de 800 millones de personas⁴¹. Este derecho no se concibe, sin embargo, para agotarse en el acceso propiamente dicho a la jurisdicción del TEDH, no sólo implica una puerta de entrada al aparato judicial (la acción), sino también un camino por recorrer

³⁸ Cour EDH: *Règlement de la Cour*, 16 avril 2018 (Disponible en: https://www.echr.coe.int/Documents/Rules_Court_FRA.pdf).

³⁹ CM: *Guide de bonnes pratiques en matière de voies de recours interne*, 18 septembre 2013 (Disponible en: <https://rm.coe.int/guide-de-bonnes-pratiques-en-matiere-de-voies-de-recours-internes/1680695aa0>).

⁴⁰ CM: *Lignes directrices du Comité des Ministres concernant la sélection des candidats pour le poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme*, Document CM(2012)40-final, 29 mars 2012 (Disponible en: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805cb1aa); CM: *Lignes directrices du Comité des Ministres concernant la sélection des candidats au poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme – Exposé des motifs*, Document CM(2012)40-add, 29 mars 2012 (Disponible en: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805cb078).

⁴¹ *Rapport explicatif, Protocole n° 14 à la Convention ...*, cit., párr. 10 a 12; *Déclaration d'Interlaken*, párr. dispositivos; *Déclaration d'Izmir*, Plan de Seguimiento, A; *Déclaration de Brighton*, párr. dispositivo 1; *Déclaration de Bruxelles*, párr. dispositivo 1; *Déclaration de Copenhague*, párr. dispositivo 1.

(el proceso) y una puerta de salida (la sentencia, fundada en derecho y ejecutable)⁴². Además, no cabe duda de que las exigencias del “derecho a un recurso efectivo” (artículo 13 CEDH) que su jurisprudencia ha reiterado para las instancias nacionales debe extenderse a su propio ámbito de actuación⁴³, más aún después de la evolución hacia el reconocimiento del carácter autónomo de este derecho. En definitiva, se trataría del derecho que tiene “todo individuo a accionar los recursos necesarios para la tutela de sus derechos (...) persiguiendo con ello una respuesta acorde a derecho y ejecutable, obtenida, en plazo razonable, ante un órgano competente independiente e imparcial luego de tramitar un proceso con las debidas garantías que aseguren tanto la defensa como la igualdad de condiciones entre las partes que participen en él (...)”⁴⁴.

En el derecho de recurso individual ante el TEDH se pueden, por tanto, identificar dos dimensiones: una formal y otra material. Por lo que al acceso formal se refiere, el acceso del individuo a la justicia internacional se traduce no sólo en la posibilidad de plantear pretensiones individuales, sino también el hacerlo ante una jurisdicción independiente, imparcial y competente para resolver sobre ellas (acción). Pero es además una manifestación del derecho que tienen los individuos a contar con un recurso “efectivo” que satisfaga, por tanto, las garantías del debido proceso, asegurando en su seno el derecho de defensa y una tramitación en un plazo razonable (proceso). Por su parte, la dimensión material del derecho de recurso individual requiere que se provea justicia, dictando una sentencia justa, ajustada a derecho, motivada y ejecutable (sentencia)⁴⁵.

La evolución en la configuración de este derecho desde esta perspectiva amplia, alejada de la mera acción procesal, ha tenido una enorme repercusión en el proceso de reforma. Muchas de las medidas adoptadas, en particular, en el plano europeo, se han centrado en aspectos como la presentación de las demandas, su admisibilidad y su filtrado o como el mandato no renovable de los jueces y el proceso de designación de juez *ad hoc* para garantizar su independencia e imparcialidad (acción). Otras medidas han ido encaminadas hacia una política de priorización, la obligatoriedad de las medidas provisionales, la consolidación del procedimiento de “sentencias piloto”, el refuerzo de los acuerdos amistosos y las declaraciones unilaterales (proceso), pero también se han ocupado de la participación del Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, del fomento de la intervención de terceros y de la atribución de nuevas competencias al Comité de Ministros (sentencia).

Aunque algunas de estas medidas iban dirigidas al reforzamiento de la autoridad y legitimidad del sistema, la mayoría pretendían el incremento de la productividad del Tribunal y es fundamentalmente en esta esfera dónde el derecho de recurso individual ha servido de parámetro de referencia. Un ejemplo de esta dinámica podríamos encontrarlo

⁴² ACOSTA ALVARADO, P. A., *Tribunal Europeo y Corte Interamericana de derechos humanos: ¿Escenarios idóneos para la garantía del derecho de acceso a la justicia internacional?*, Universidad Externado de Colombia, Ebook, 2008, p. 14. Vid. también en general sobre el derecho de acceso a la justicia QUISPE REMÓN, F., “Acceso a la justicia y Objetivos ...”, *op. cit.*, p. 244.

⁴³ ACOSTA ALVARADO, P. A., *Tribunal Europeo y Corte ...*, *op. cit.*, p. 7.

⁴⁴ ACOSTA ALVARADO, P. A., *Tribunal Europeo y Corte ...*, *op. cit.*, p. 7.

⁴⁵ ACOSTA ALVARADO, P. A., *Tribunal Europeo y Corte ... op. cit.*, en particular pp. 7 y 8.

en la incorporación de la causa de admisibilidad que requiere que el demandado haya sufrido un perjuicio importante (Protocolo n° 14⁴⁶) y su posterior modificación (Protocolo n° 15⁴⁷). Este derecho también se ha dejado sentir en las medidas finalmente desechadas. Así, por ejemplo, su consagración ha supuesto descartar definitivamente la propuesta de implantar en el TEDH el método de trabajo del Tribunal Supremo de los Estados Unidos (*writ of certiorari*), basado en el reconocimiento de la facultad de retener para examen y sentencia determinados asuntos considerados importantes, aunque sin motivar o razonar dicha elección⁴⁸.

Con frecuencia se ha dicho que “la posibilidad jurídica de hacer valer un recurso [de manera efectiva] ante una violación de los Derechos Humanos permite asegurar su máximo grado de disfrute”⁴⁹. Desde esta perspectiva, no cabe duda de que el reconocimiento del derecho de recurso individual ante el TEDH configura una importantísima vía para garantizar el disfrute efectivo de los derechos humanos previstos en el Convenio y sus Protocolos. Pero este derecho no sólo se configura como un mecanismo de garantía. También es un mecanismo de control de la actividad estatal en su conjunto, aunque limitado al respeto del Convenio y sus Protocolos, que se activa o desencadena con una demanda individual y que permite al Tribunal detectar eventuales lagunas en este ámbito a nivel nacional⁵⁰ a través de una sentencia que, desde el momento

⁴⁶ Con la entrada en vigor del Protocolo n° 14, el artículo 32 CEDH incorporó una nueva causa de inadmisibilidad en los siguientes términos: 3. El Tribunal declarará inadmisble cualquier demanda individual presentada en virtud del artículo 34 si considera que: (...) b) el demandante no ha sufrido un perjuicio importante, a menos que el respeto de los derechos humanos garantizados por el Convenio y por sus Protocolos exija un examen del fondo de la demanda, y con la condición de que no podrá rechazarse por este motivo ningún asunto que no haya sido debidamente examinado por un Tribunal nacional”.

⁴⁷ La entrada en vigor del Protocolo n° 15 supondrá la eliminación de la última condición exigida por el artículo 32 CEDH (“con la condición de que no podrá rechazarse por este motivo ningún asunto que no haya sido debidamente examinado por un Tribunal nacional”).

⁴⁸ El propio Presidente del TEDH propuso en su día esta posibilidad desde el realismo (WILDHABER, L., “Un avenir constitutionnel pour la Cour européenne des droits de l’homme?”, *Revue universelle des droits de l’homme*, vol. 14, 31 octubre 2002, pp. 1 y ss), que también ha sido tratada recurrentemente en diferentes documentos de referencia, como el Informe del Grupo de Reflexión (párr. 9, suggestion B.i.I), en el Informe Explicativo del Protocolo n° 14 (párr. 34), en el Informe del Grupo de Sabios (párr. 42), aunque la postura general ha sido, con mayor o menor convencimiento, su rechazo. Finalmente ha desaparecido toda referencia a esta posibilidad en el *Proceso de Interlaken*. La doctrina ha sido siempre muy contundente en su rechazo. *Vid.*, por ejemplo, al respecto, BENOÎT-ROHMER, F., “Les perspectives de réforme à long terme de la Cour européenne des droits de l’homme: “certiori” versus renvoi préjudiciel”, *Quelle réforme pour la Cour européenne des droits de l’Homme. Actes du Colloque de Strasbourg des 21 et 22 juin 2002*, *Revue universelle des droits de l’homme*, vol. 14, n° 7-8, 16 de diciembre de 2002, pp. 317 y ss; CARRILLO SALCEDO, J. A., *El Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Tecnos, Madrid, 2003, pp. 81; COHEN-JONATHAN, G., “La Journée de réflexion au Palais des Droits de l’Homme de Strasbourg sur l’efficacité du système de la Convention européenne des droits de l’homme”, *Revue Trimestrielle des Droits de l’Homme*, n° 44, octubre 2000, p. 638; PASTOR RIDRUEJO, J. A., “El Protocolo n° 14 a ...”, *op. cit.*, p. 142; ZOLLER, E., “Avantages et inconvénients du système américain du writ of certiori”, *Quelle réforme pour la Cour européenne des droits de l’Homme. Actes du Colloque de Strasbourg des 21 et 22 juin 2002*, *Revue universelle des droits de l’homme*, vol. 14, n° 7-8, 16 de diciembre de 2002, pp. 278 y ss.

⁴⁹ CASTILLA JUÁREZ, K. A., *Acceso Efectivo a la Justicia, elementos y caracterización*, Editorial Porrúa, México, 2012, p. 45.

⁵⁰ Cour EDH: *Avis préliminaire de la Cour établi en vue de la Conférence de Brighton*, adopté par la Plénière le 20 février 2012, párr. 3.

en que deviene definitiva, es obligatoria. Esta doble caracterización dimensiona el significativo impacto del reconocimiento del derecho de recurso individual ante el TEDH en su configuración actual. Por ello, resulta indispensable no olvidar que un abuso de este derecho supone poner en riesgo uno de los principales avances en la protección internacional de los derechos humanos.

IV. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

Otro de los resultados fundamentales del actual proceso de reforma del sistema del CEDH tiene que ver con el principio de subsidiariedad. Ciertamente es que, aunque se concibe como un principio estructural del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que define y estructura las relaciones y competencias en esta materia de las instancias internacionales y las autoridades nacionales⁵¹, sin embargo, no se encuentra expresamente recogido como tal en el CEDH, ni en sus Protocolos, al menos hasta que entre en vigor el Protocolo nº 15, que lo incorporará al Preámbulo del Convenio, junto a la doctrina del “margen de apreciación”⁵². No obstante, el Convenio sí contempla explícitamente las manifestaciones más claras de este principio (principalmente en los artículos 1, 13, 19 y 35.1 del CEDH)⁵³, y sobre esta base normativa, fue tempranamente reconocido por el propio Tribunal y ampliamente desarrollado por su jurisprudencia⁵⁴.

⁵¹ PASTOR RIDRUEJO, J. A., “La subsidiariedad, principio estructural del Derecho Internacional de los derechos humanos”, *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, 2009, pp. 37 y 49. Vid. también, entre otros, CARROZA, P. G., “Subsidiarity as a structural principle of international Human Rights Law”, *American Journal of International Law*, 2003, nº 1, pp. 38 y ss, especialmente p. 40; RIPOL CARULLA, S., *El sistema europeo de protección de ...*, op. cit., pp. 40 y ss; SALINAS ALCEGA, S., *El sistema europeo de protección ...*, op. cit., p. 233.

⁵² *Protocolo nº 15 al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*, Estrasburgo, 2 de octubre de 2013, artículo 1. Todavía no ha entrado en vigor, puesto que no se ha cumplido el requisito de que todos los Estados Partes en el CEDH presten su consentimiento en obligarse por el mismo. España lo ha ratificado recientemente (a través del instrumento de ratificación depositado el 20 de septiembre de 2018). Dos Estados no lo han hecho todavía a fecha octubre de 2018: Bosnia y Herzegovina e Italia. (Datos obtenidos en: https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/213/signatures?p_auth=AA22aRJU).

⁵³ Así, en primer lugar, el artículo 1 del Convenio (“Obligación de respetar los derechos humanos”) dispone que: “Las Altas Partes Contratantes reconocen a toda persona bajo su jurisdicción los derechos y libertades definidos en el Título I del (...) Convenio”. Por su parte, y por lo que se refiere al papel del TEDH, el artículo 19 CEDH (“Institución del Tribunal”) estipula que: “Con el fin de asegurar el respeto de los compromisos que resultan para las Altas Partes Contratantes del presente Convenio y sus Protocolos, se crea un Tribunal Europeo de Derechos Humanos (...)”. Junto a estas dos disposiciones de carácter sustantivo, el Convenio también contiene otras dos manifestaciones del principio, de naturaleza más procesal (PASTOR RIDRUEJO, J. A., “La subsidiariedad, principio estructural del ...”, op. cit., p. 37), como son el derecho a un recurso efectivo (artículo 13 CEDH) y la exigencia de agotamiento previo de los recursos internos (artículo 35 CEDH). Vid. igualmente RIPOL CARULLA, S., *El sistema europeo de protección de ...*, op. cit., pp. 41 y 42. Vid. también Cour EDH: *Scordino c. Italie (nº 1)* ([GC], arrêt du 29 mars 2006, párr 140).

⁵⁴ Cour EDH: *Affaire « relative à certains aspects du régime linguistique de l’enseignement en Belgique » c. Belgique (au principal)*, arrêt du 23 juillet 1968, especialmente párr. 10. También cabe destacar Cour EDH: *Scordino c. Italie (nº 1)* ([GC], arrêt du 29 mars 2006, especialmente párr 140; y Cour EDH: *Varnava et autres c. Turquie* ([GC], arrêt du 18 septembre 2009, especialmente párr. 164).

Pero el proceso actual no se limita a “constitucionalizar” el principio de subsidiariedad al prever su incorporación en el texto del Convenio. Su aportación fundamental consiste en un “cambio de paradigma” esencial. Tradicionalmente, este principio se ha venido concibiendo como un límite a la intervención del TEDH, a saber, el Tribunal únicamente puede y debe intervenir como garante de los derechos del Convenio en aquellos casos en que las autoridades nacionales, habiendo tenido oportunidad de examinar las violaciones que se les imputa, no las hayan remediado adecuadamente o bien, de conformidad con la doctrina del margen de apreciación, la solución adoptada no tenga una razonable apariencia de buen derecho⁵⁵. El actual proceso de reforma, en particular, el proceso de Interlaken, ha superado esta concepción tradicional del principio de subsidiariedad, contribuyendo definitivamente al desarrollo de mucho de su potencial.

La reforma se hizo eco de este principio desde el primer momento⁵⁶, ya que, dado que la actuación en el nivel europeo no era suficiente por sí sola para la pervivencia del sistema, resultaba imprescindible la inclusión de una dimensión nacional en el marco de esa reforma y para ello el principio de subsidiariedad era el instrumento idóneo. De este modo, si bien el Tribunal sigue pudiendo intervenir únicamente en caso de incumplimiento por parte de las autoridades nacionales, se entiende ahora que ello se debe a que es a las autoridades nacionales a quienes incumbe en primer lugar garantizar el respeto de los derechos consagrados en el sistema y una reparación idónea⁵⁷, por lo que vienen obligadas a adoptar un sistema de remedios efectivos frente a las violaciones de estos derechos⁵⁸. Conviene ahora analizar cómo ha quedado configurado este principio, esto es, cuál es su contenido en la actualidad, para posteriormente señalar sus manifestaciones prácticas, a saber, las líneas de actuación que ha inspirado en el proceso de reforma.

Como resultado de este proceso de reforma, puede afirmarse que el principio de subsidiariedad en la actualidad está constituido por un aspecto procesal, que rige las relaciones entre el Tribunal y las instancias nacionales y reparte las competencias de acción y de intervención, y un aspecto material, que rige las relaciones entre las competencias de decisión y de apreciación⁵⁹. El aspecto material de la subsidiariedad tiene su reflejo concreto en la doctrina de la cuarta instancia y en la doctrina del margen de apreciación. La doctrina de la cuarta instancia parte de lo que el TEDH no es: no es una jurisdicción de apelación, de casación o de revisión de las jurisdicciones de los Estados Parte en el Convenio. Es decir, la función del Tribunal no es “réexaminer les questions de fait ou de droit interne qui ont été examinées et décidées par les autorités

⁵⁵ Vid. en un sentido similar LÓPEZ GUERRA, L. M., “Los Protocolos de reforma nº 15 y 16 al Convenio Europeo de Derechos Humanos”, *Civitas. Revista española de derecho europeo*, n.º 49, 2014, p. 15.

⁵⁶ *Rapport explicatif, Protocole nº 14 à la Convention ...*, cit., párr. 12. Las sucesivas conferencias han contribuido al refuerzo de este principio, junto a la noción de responsabilidad compartida (*Déclaration d'Interlaken*, párr. del Preámbulo 1, 2 y 3; *Déclaration d'Izmir*, párr. del Preámbulo 5 y 6; *Déclaration de Brighton*, párr. dispositivos 3 y 4; *Déclaration de Bruxelles*, párr. del Preámbulo 7; *Déclaration de Copenhague*, párr. 6 a 11).

⁵⁷ Cour EDH: *Suivi d'Interlaken. Principe de Subsidiarité*, cit., párr. 2.

⁵⁸ LÓPEZ GUERRA, L. M., “Los Protocolos de reforma nº 15 y 16 al ...”, *op. cit.*, p. 16.

⁵⁹ Vid. Cour EDH: *Suivi d'Interlaken. Principe de Subsidiarité*, cit..

nacionales”⁶⁰. Por tanto, los asuntos de cuarta instancia forman parte, con carácter general, de las demandas manifiestamente mal fundadas (si bien esta última es una categoría mucho más amplia - art. 35.3 CEDH). Por otro lado, la doctrina del margen de apreciación se funda en la idea de que las autoridades nacionales, dado que están en contacto directo y permanente con las fuerzas vivas de sus países, se encuentran en mejor situación para evaluar los factores que concurren en cada caso⁶¹. Desde esta perspectiva, el Tribunal debería autolimitarse (*self-restraint*) en aquellos casos en que la solución adoptada a nivel nacional tiene la razonable apariencia de buen derecho, en vez de sustituir al Estado demandado con sus propias apreciaciones. Pero el alcance del margen de apreciación permitido a los Estados varía sensiblemente según las circunstancias particulares del caso, la naturaleza del derecho protegido y la naturaleza de la injerencia nacional. En todo caso, la tarea de decidir definitivamente si ha habido o no una violación del Convenio corresponde siempre al Tribunal⁶². Como se deduce de su análisis, siquiera somero, ambas doctrinas tienen incidencia en la intervención del TEDH. Dado el objeto de nuestro trabajo, nos interesa, por tanto, más el aspecto procesal del principio de subsidiariedad, que, por otro lado, es el más afectado por la reforma.

Este aspecto procesal queda reflejado tanto en la regla del agotamiento de los recursos internos, como en el impacto que tienen las sentencias del Tribunal. La regla del agotamiento de los recursos internos funcionaba únicamente como límite de la intervención del TEDH: si no se han agotado los recursos internos, la demanda es inadmisibile. Sin embargo, ahora se está poniendo el acento en el hecho de que este principio se funda en la presunción de que en los Estados Parte existen recursos internos que pueden ser interpuestos por el demandante para la protección de sus derechos y que estos recursos son efectivos y eficaces, solo pudiendo acudir al TEDH si no se obtiene una compensación adecuada o si los recursos no son realmente efectivos⁶³. Desde esta perspectiva, la inclusión de una dimensión nacional en la reforma para la pervivencia del sistema exige la mejora de los recursos internos y de su efectividad, cuestión en la que está trabajando el *Proceso de Interlaken* en el sentido que veremos.

⁶⁰ Conférence d’Interlaken, *Plan d’action*, point 9.

⁶¹ Cour EDH: *Suivi d’Interlaken. Principe de Subsidiarité*, cit., párr. 45. Vid. también PASTOR RIDRUEJO, J. A., “La subsidiariedad, principio estructural del ...”, *op. cit.*, p. 38; RIPOLE CARULLA, S., *El sistema europeo de protección de ...*, *op. cit.*, p. 41.

⁶² Cour EDH: *Suivi d’Interlaken. Principe de Subsidiarité*, cit., párr. 46 y 51. Vid. también, por ejemplo, Cour EDH: *Handyside. c. Royaume-Uni [GC]*, arrêt du 7 décembre 1976, série A n° 24, párr. 48; Mentzen c. Lettonie, CEDH 2004-XII, decisión du 7 décembre 2004; Demir et Baykara c. Turquía, Stoll c. Suisse [GC], CEDH 2007-XIV, arrêt du 10 décembre 2007, párr. 105; Cour EDH: *Marper et S. c. Royaume-Uni [GC]*, arrêt du 4 décembre 2008, párr. 102; Cudak c. Lituanie [GC], arrêt du 23 mars 2010, párr. 55. Vid. GARCÍA ROCA, J.: “La muy discrecional doctrina del margen de apreciación nacional según el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: soberanía e integración”, *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 20, 2007, pp. 125 y 126.

⁶³ Debe recordarse que esta regla no es, sin embargo, absoluta, ya que el principio de efectividad de derechos sirve aquí de contrapeso en este punto al principio de subsidiariedad, limitando su alcance. Así, el demandante no se ve obligado al agotamiento de los recursos internos que no sean objetivamente capaces de proporcionar una compensación adecuada a la demanda que se plantea. Cour EDH: *Suivi d’Interlaken. Principe de Subsidiarité*, cit., párr. 18 a 23. Vid. también, por ejemplo, Cour EDH: *Tanrikulu c. Turquie [GC]*, CEDH 1999-IV, par. 76; Cour EDH: *Kornakovs c. Lettonie*, arrêt du 15 juin 2006, par. 142; Cour EDH: *Pine Valley Developments Ltd et autres c. Irlande*, arrêt du 29 novembre 1991, par. 47.

En cuanto al impacto de las sentencias del Tribunal, queda claro que la sentencia obliga al Estado “condenado” (art. 46 CEDH), si bien es libre de elegir los medios de conformarse a la misma (aunque cada vez más el Tribunal suele indicar medidas generales y/o individuales). Esto no significa que la sentencia agote sus efectos en el caso concreto, ya que obliga al Estado a garantizar el disfrute efectivo del derecho afectado, en el caso del particular demandante, pero también respecto de todos aquellos que se encuentren en la misma situación (medidas generales). En todo caso, como ha recordado insistentemente el *Proceso de Interlaken*, todas las ramas del poder estatal pueden verse implicadas en esta tarea de cumplir la sentencia. Así, si bien entre las autoridades nacionales encargadas de ejecutar las sentencias del TEDH ocupan el primer lugar los tribunales nacionales, la obligación compete igualmente al poder legislativo (que debe adoptar leyes conforme al Convenio) y al poder ejecutivo (a quien incumbe aplicar estas leyes de conformidad con el Convenio)⁶⁴ y a los demás órganos del Estado.

Por otro lado, aunque es cierto que, de conformidad con el Convenio, las sentencias sólo obligan a las partes, a lo largo del *Proceso de Interlaken* se ha invitado a los demás Estados Parte distintos del “condenado” a “tenir compte des développements de la jurisprudence de la Cour, notamment en vue de considérer les conséquences qui s’imposent suite à un arrêt concluant à une violation de la Convention par un autre État partie lorsque leur ordre juridique soulève le même problème de principe”⁶⁵. Es lo que se ha dado en denominar el “efecto *erga omnes de facto*” o el “efecto de cosa interpretada” de las sentencias del Tribunal, implicando que el Estado Parte “no condenado” debería actuar a título preventivo adoptando las medidas necesarias⁶⁶.

Es decir, el aspecto procesal de la subsidiariedad en su configuración actual impele a los Estados a diseñar estrategias de acción para garantizar a nivel nacional el disfrute efectivo de los derechos previstos en el Convenio y sus Protocolos, y ello a todos los niveles de su estructura (poderes judicial, ejecutivo y legislativo, y demás órganos del Estado), y tanto a nivel preventivo, como en el ámbito de la ejecución de las sentencias del Tribunal, incluso aunque no sea el Estado demandado. Analicemos ahora algunas de las principales líneas de actuación adoptadas desde esta perspectiva, ordenándolas en atención a su naturaleza esencialmente preventiva o si por el contrario pretenden la ejecución de las sentencias del TEDH, aunque, como veremos, algunas de las medidas inciden en ambas líneas de actuación, lo que vendría a confirmar la naturaleza circular del sistema del Convenio.

Desde la perspectiva preventiva, dos son los objetivos que fundamentan la actuación a nivel nacional. El primero pretende incidir en una de las cuestiones que están en la base del problema, como es la falta de conocimiento suficiente y comprensión del sistema del Convenio⁶⁷. Desde este planteamiento, la actuación estatal debe incorporar una línea de

⁶⁴ Cour EDH: *Suivi d’Interlaken. Principe de Subsidiarité*, cit., párr. 11 y 12.

⁶⁵ Conférence d’Interlaken, Plan d’action, point 4 d).

⁶⁶ Cour EDH: *Suivi d’Interlaken. Principe de Subsidiarité*, cit., párr. 24 a 26.

⁶⁷ SALINAS ALCEGA, S., *El sistema europeo de protección ...*, op. cit., pp. 231 y 232.

actuación dirigida a la difusión de toda la información relativa al Tribunal⁶⁸, así como una actuación pedagógica dirigida a la formación acerca del sistema europeo de protección de derechos humanos. Se trata de garantizar una enseñanza adecuada tanto a nivel universitario, como en el plano de la formación profesional continua, y ello tanto respecto de las profesiones jurídicas (jueces, fiscales, abogados, etc.), como de cualquier otro sector profesional en contacto con la garantía de los derechos reconocidos en el Convenio (policía, miembros de la administración penitenciaria, servicios hospitalarios, servicios de inmigración, etc.), en clara sintonía con la nueva concepción del principio de subsidiariedad⁶⁹. Bien es cierto que en este marco los Estados están siendo acompañados por el Consejo de Europa y, muy especialmente, por el Tribunal, por ejemplo, a través de su ambicioso programa de divulgación y comunicación del Convenio y de su jurisprudencia⁷⁰ o del Programa Europeo para la Formación en Derechos Humanos de los Profesionales del Derecho (HELP, en sus siglas en inglés)⁷¹.

El segundo objetivo de la acción nacional a título preventivo es la mejora de la aplicación efectiva del CEDH con el fin de que se resuelvan a nivel nacional las alegaciones de violaciones del Convenio, no resultando necesaria la intervención posterior del juez europeo, cumpliéndose de este modo las exigencias que impone el principio de subsidiariedad. Para la consecución de este objetivo resulta también esencial el fortalecimiento de los sistemas nacionales, lo que básicamente exige actuar en los siguientes dos ámbitos: disponer de recursos internos efectivos y verificar la compatibilidad de la legislación y de las prácticas administrativas con el CEDH.

De conformidad con el principio de subsidiariedad, una de las primeras líneas de actuación de los Estados debe, por tanto, ir encaminada a disponer de recursos internos

⁶⁸ Así, por ejemplo, España ha reservado una parte de la web del Ministerio de Justicia para informar sobre el Convenio y el TEDH y su jurisprudencia (Acceso en: <http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/es/areas-tematicas/area-internacional/tribunal-europeo-derechos>).

⁶⁹ Comité des Ministres, *Recommandation Rec(2004)4 sur la Convention européenne des droits de l'homme dans l'enseignement universitaire et la formation professionnelle*; *Déclaration de Brighton* (2012), párr. 9.c. iv) –vi); Assemblée Parlementaire, *Résolution 1982 (2014)1 sur “La Convention européenne des droits de l'homme: le besoin de renforcer la formation des professionnels du droit”*, 7 mars 2014; *Déclaration de Bruxelles* (2015), párr. 9.c. iv) –vi); *Déclaration de Copenhague* (2018), párr. 16. c). *Vid.* actuaciones concretas llevadas a cabo por los Estados en: Committee of Experts on the System of the European Convention on Human Rights (DH-SYSC), *Informations sur la mise en œuvre de la Recommandation Rec(2004)4 du Comité des Ministres sur la Convention européenne des droits de l'homme dans l'enseignement universitaire et la formation professionnelle*, Doc. DH-SYSC(2016)012, 19 may 2017.

⁷⁰ Elementos centrales de esta política del Tribunal son su sitio web (www.echr.coe.int) y la nueva base de datos HUDOC.

⁷¹ Este Programa no solo contribuye a la formación inicial y continua de profesionales del Derecho (en particular, jueces, fiscales y abogados) en los 47 Estados miembros “siguiendo la interpretación jurisprudencial del TEDH” a través de una plataforma de aprendizaje electrónico (e-learning) sobre Derechos Humanos, también contiene recursos para estar al corriente de los avances en la jurisprudencia del Tribunal y proporciona asesoramiento sobre planes de estudio, materiales de formación y metodologías de formación. Este Programa está financiado principalmente por el Fondo Fiduciario de Derechos Humanos. Un importante socio de la Red HELP en España es la Escuela Judicial. Más información sobre este Programa en: <https://www.coe.int/es/web/help-country/about-help#spain>.

frente a alegaciones de violaciones del Convenio⁷². Los Estados tienen libertad para elegir como llevar a la práctica esta línea de acción. Así, no siempre resultará necesario crear nuevos recursos internos, judiciales o no, sino que en ocasiones bastará con la interpretación de los recursos existentes o del derecho procesal interno⁷³. El único límite es que los recursos deben responder, en todo caso, a las exigencias de efectividad del artículo 13 CEDH⁷⁴. Por otro lado, estos recursos pueden ser generales o de naturaleza específica⁷⁵, aunque se ha señalado repetidamente la preferencia por la implantación de un recurso general a nivel constitucional accesible al individuo para la protección frente a violaciones de derechos fundamentales proclamados en la Constitución correspondiente (y al mismo tiempo, de los derechos y libertades reconocidos por el CEDH). Esta propuesta se basa en el hecho de que el número de demandas presentadas contra los Estados que tienen un recurso de este tipo, como España (con el recurso de amparo) o Alemania, es proporcionalmente inferior a los que no lo tienen⁷⁶.

La segunda línea de actuación nacional, esto es, la relativa a la verificación de la compatibilidad de la legislación y de las prácticas administrativas con el CEDH, exige a los Estados, de una parte, que verifiquen, de manera sistemática y en una etapa temprana del proceso, la compatibilidad con el Convenio de los proyectos de ley y las propuestas de prácticas administrativas, especialmente las que se van a manifestar por escrito, en reglamentos, decretos o circulares. De otra parte, los Estados también deben contar con mecanismos adecuados y efectivos para verificar la compatibilidad de la legislación y prácticas administrativas en vigor. Aunque no cabe en este caso exigir una verificación “sistemática”, sí resulta esencial que el Estado “reaccione” en el más breve plazo posible desde la constatación de la incompatibilidad.

Esta labor de verificación no necesariamente debe ser llevada a cabo a nivel jurisdiccional, sino que el control puede ser a nivel ejecutivo, parlamentario o a través de instancias independientes (como el Tribunal Constitucional o el Consejo de Estado) o específicas de derechos humanos (como el *Ombudsman*). En algunos casos, puede resultar recomendable el establecimiento de instancias específicas, como una institución independiente encargada de los derechos humanos, de conformidad con los Principios de

⁷² Esto ha sido señalado en numerosas ocasiones, como, por ejemplo, en Comité des Ministres, *Rec(2004)6 sur l'amélioration des recours internes*; Comité des Ministres, *Rec(2010)3 sur des recours effectifs face à la durée excessive des procédures*; *Déclaration de Bruxelles* (2015), B.2.b); *Déclaration de Copenhague* (2018), párr. 13, 16.a).

⁷³ CDDH, *L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme*, Rapport du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) adopté le 11 décembre 2015, párr. 51 y 66-67 (Disponible en: <https://rm.coe.int/l-avenir-a-plus-long-terme-du-systeme-de-la-convention-europeenne-des-/1680695ad3>).

⁷⁴ SALINAS ALCEGA, S., *El sistema europeo de protección ...*, op. cit., pp. 267-268.

⁷⁵ *Déclaration de Copenhague*, párr. 16.a).

⁷⁶ Comité des Ministres, *Rec(2004) 6 sur l'amélioration des recours internes*, anexo, párr. 10; PASTOR RIDRUEJO, J. A., “Le principe de subsidiarité dans la Convention européenne des droits de l'homme”, en BRÖMER, J. (coord.), *Internationale Gemeinschaft und Menschenrechte. Festschrift für Georg Röss zur 70. Geburtstag, am 21 Januar 2005*, Carl Heymanns Verlag, München, 2005, p. 1082; SICILIANOS, L.-A., “La “réforme de la réforme” du système de protection de la Convention européenne des droits de l'homme”, *Annuaire français de droit international*, vol. XLIX, 2003, p. 619.

París⁷⁷, o estructuras parlamentarias especializadas en evaluación de derechos humanos (comisiones o sub-comisiones, o una secretaría especializada, por ejemplo).

En todo caso, esta verificación debe realizarse “a la luz de la jurisprudencia del Tribunal”. Esta precisión es de suma importancia, ya que no se refiere únicamente a las sentencias del Tribunal respecto del Estado correspondiente, sino que se refiere a su jurisprudencia en general, recordando el “efecto *erga omnes de facto*” de sus sentencias. Igualmente se refiere a que esta jurisprudencia se concibe como un instrumento evolutivo que debe ser interpretado y aplicado de conformidad con la concepción contemporánea de los derechos humanos, tal y como queda reflejada en cada momento en la jurisprudencia del Tribunal⁷⁸.

Por lo que se refiere a la ejecución de sus sentencias, y más allá de la reforma del proceso supervisión que lleva a cabo el Comité de Ministros⁷⁹, resulta muy interesante el procedimiento de “sentencia piloto” que se inicia cuando una demanda presentada ante el Tribunal revela la existencia en el Estado demandado de un problema estructural o sistémico u otra disfunción similar que haya dado lugar o sea susceptible de dar lugar a la introducción de otras demandas análogas. En la sentencia piloto, el Tribunal indica el tipo de medidas correctoras que el Estado demandado debe adoptar a nivel interno,

⁷⁷ “Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales”, Resolución 48/134 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, de 20 de diciembre de 1993, anexo.

⁷⁸ Comité des Ministres, *Rec(2004) 5 sur la vérification de la compatibilité des projets de loi, des lois en vigueur et des pratiques administratives avec les standards fixés para la CEDH; Déclaration de Interlaken* (2010), párr. B.4.a); *Déclaration de Brighton* (2012), párr. A.9.c.ii; *Déclaration de Bruxelles* (2015), párr. B.1.d) y g); *Déclaration de Copenhague* (2018), párr. 16.b) y 18; “Le rôle des parlements dans la mise en œuvre des normes de la CEDH : vue d’ensemble des structures et des mécanismes existants”, Note de fond établie par le Secrétariat, Doc. PPSD(2014)22rev, 8 septembre 2015; CDDH, *L’avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l’homme*, Rapport du Comité directeur pour les droits de l’homme (CDDH) adopté le 11 décembre 2015, párr. 52-58 (Disponible en: <https://rm.coe.int/l-avenir-a-plus-long-terme-du-systeme-de-la-convention-europeenne-des-1680695ad3>); SALINAS ALCEGA, S., *El sistema europeo de protección ...*, op. cit., pp. 256-266; SICILIANOS, L.-A., “La “réforme de la réforme” du système ...”, op. cit., pp. 614-617.

⁷⁹ El procedimiento de supervisión ha quedado constituido desde enero de 2011 en dos niveles. La mayoría de los asuntos siguen el “procedimiento estándar”, salvo que la naturaleza específica del mismo justifique que sea examinado en el marco del denominado “procedimiento continuo” (“procédure soutenue”), que permite al Comité de Ministros concentrarse en su examen. Esta novedad, incorporada en respuesta al proceso de Interlaken, supone un importante cambio respecto de los métodos de trabajos aplicados desde 2004, al introducir una vigilancia más continuada en el proceso de ejecución, como ya dijimos en otro lugar, cuando examinamos el asunto *Del Rio Prada c. España*. Por lo que se refiere a estas dos nuevas modalidades del procedimiento de supervisión, en particular *vid. Surveillance de l’exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l’homme: mise en œuvre du plan d’action d’Interlaken – modalités d’un système de surveillance à deux axes*, Document préparé par le Service de l’exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l’homme (DG-HL), Documents d’information - Comité des Ministres CM/Inf/DH(2010)37, 6 septembre 2010; *Surveillance de l’exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l’homme: mise en œuvre du Plan d’action d’Interlaken – questions en suspens relatives aux modalités pratiques de mise en œuvre du nouveau système de surveillance à deux axes*, Document préparé par le Service de l’exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l’homme (DG-HL) et parachevé après la 1100e réunion (décembre 2010) (DH) des Délégués des Ministres, Documents d’information - Comité des Ministres CM/Inf/DH(2010)45 final, 7 décembre 2010; *Surveillance de l’exécution des arrêts ...*, *Rapport annuel 2011*, pp. 18 a 21.

planteando de este modo una solución que se extiende más allá del caso particular y que se aplicaría a todos los otros asuntos similares anticipándose a futuras demandas. Además el Tribunal puede, durante un plazo determinado, suspender el procedimiento de casos similares que se le hayan planteado, lo que supone un medio complementario de incitar a las autoridades nacionales a que adopten las medidas que se imponen⁸⁰. Después de un procedimiento de sentencia piloto, se ha dado la situación, por ejemplo, de que el Tribunal ha decidido la inadmisibilidad de las demandas análogas por no agotamiento de los recursos internos, “reenviándolas” a los Estados correspondientes, ya que se había creado en el ámbito interno un nueva vía jurídica (indemnizatoria o de otro tipo) con efecto retroactivo en cumplimiento de la sentencia piloto y que ésta era adecuada y suficiente para ofrecer una solución a nivel interno⁸¹. Este procedimiento de “sentencia piloto”, que nace por la vía jurisprudencial a raíz del asunto *Broniowski c. Polonia* (sentencia de la Gran Sala de 22 de junio de 2004) con el fin de incrementar la productividad del Tribunal en asuntos repetitivos y evitar que se planteen nuevas demandas similares, y que se institucionaliza en 2011 con su incorporación al artículo 61 del Reglamento del Tribunal⁸², está siendo un importante instrumento de fortalecimiento institucional de los Estados en materia de derechos humanos de conformidad con el principio de subsidiariedad.

En definitiva, el proceso de reforma ha tenido como resultado la superación de la concepción tradicional del principio de subsidiariedad que la entendía únicamente como límite a la intervención del TEDH, lo que ha contribuido a configurarlo no sólo como un principio estructural del sistema del Convenio, sino además como un instrumento idóneo indiscutible para el fortalecimiento de las instituciones nacionales en la garantía del disfrute efectivo de los derechos previstos en el Convenio y sus Protocolos. De acuerdo con esta concepción innovadora, los efectos del principio de subsidiariedad no pretenden limitarse al fortalecimiento del sistema interno de protección de derechos humanos una vez que el Tribunal adopta la sentencia (ejecución), sino también en el plano preventivo. Además, no sólo reivindica el fortalecimiento de las instituciones en sí mismas consideradas, sino de todo el sistema de protección interna de los derechos humanos, mejorando los recursos existentes o incluso la formación de las personas que trabajan en contacto con la garantía de los derechos reconocidos en el Convenio. Este objetivo del fortalecimiento institucional entra directamente en relación con la Agenda 2030 y, muy especialmente, con el ODS 16.

⁸⁰ Art. 61 del Reglamento del Tribunal; Cour EDH, *La procédure de l'arrêt pilote*, Note d'information du greffier, 2009, párr. 5 (Disponible en : https://www.echr.coe.int/Documents/Pilot_judgment_procedure_FRA.pdf).

⁸¹ Por ejemplo, asunto *Domján c. Hungría*, decisión de inadmisibilidad de 14 de noviembre de 2017, en la que el TEDH valoró las medidas adoptadas por el Estado en cumplimiento de la sentencia piloto de 10 de marzo de 2015 en el asunto *Varga y otros c. Hungría*; asuntos *Stella y otros c. Italia* y *Rexhepi y otros c. Italia*, decisiones de 16 de septiembre de 2014, en la que el TEDH valoró las medidas adoptadas por el Estado en cumplimiento de la sentencia piloto de 8 de enero de 2013 en el asunto *Torreggiani y otros c. Italia*. En este sentido, *vid.*, Cour EDH: *Burmych et autres c. Ukraine [GC]*, sentencia de 12 de octubre de 2017, párr. 163.

⁸² El artículo 61 fue incorporado al Reglamento por el Tribunal el 21 de febrero de 2011 y entró en vigor el 1 de abril del mismo año.

V. LA AGENDA 2030 PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE: EL OBJETIVO 16

Como acabamos de ver, la reforma del CEDH consagra el derecho de recurso individual ante el TEDH y, a través de un nuevo enfoque del principio de subsidiariedad, pretende contribuir al fortalecimiento de los sistemas nacionales con el fin de garantizar el disfrute efectivo de los derechos humanos. No cabe duda que ambos aspectos parecen *a priori* poder relacionarse con la proclamación en la Agenda 2030 de la necesidad de construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas que proporcionen igualdad de acceso a la justicia y se basen en el respeto de los derechos humanos, en un estado de derecho efectivo y en instituciones eficaces⁸³. Esta proclamación se traduce en que la Agenda 2030 incorpora, junto a las tres dimensiones tradicionales del desarrollo sostenible (social, económica y medioambiental)⁸⁴, aspectos como la promoción de la paz, la justicia y el estado de derecho, lo que supone dotar por primera vez a las metas globales de un componente explícitamente político⁸⁵, sin el que, por otra parte, “difícilmente podría aspirar a ser una agenda global y coherente de desarrollo”⁸⁶. Esta cuarta dimensión (la política) es considerada, sin embargo, una mera “condición habilitante” del desarrollo sostenible, y no como un “pilar” del mismo como las tres dimensiones ya reconocidas, lo que ha implicado un menor alcance de los compromisos que contempla⁸⁷.

Además, esta dimensión queda reducida a un único ODS. El Objetivo 16 se ocupa específicamente de la “Paz, justicia e instituciones sólidas”, quedando formulado del siguiente modo: “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas”. Ciertamente es que se encuentra entre los objetivos que más metas contempla (12 en total), pero también es verdad que engloba dos grandes ámbitos de actuación: la paz y el “buen gobierno”, sin indicar cuáles son las metas específicas que deben perseguirse en uno y otro ámbito. En todo caso, parece fácil establecer una conexión con el derecho de recurso individual ante el TEDH y el fortalecimiento institucional resultante del principio de subsidiariedad en el marco del CEDH. Esta relación sería posible además porque, como vimos, a diferencia de los ODM que iban dirigidos únicamente a los países en desarrollo, la Agenda 2030 es universal. Un examen más atento del ODS 16 nos permite identificar 3 metas que mencionan el compromiso asumido por los Estados de garantizar el acceso a la justicia para todos y de crear y fortalecer instituciones eficaces.

La primera de estas metas sería la meta 16.3, que se refiere a “Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos”. Junto a esta alusión expresa al derecho de acceso a la justicia, el ODS

⁸³ Resolución 70/1 de la Asamblea General, párr. 35.

⁸⁴ Vid. por ejemplo, *Objetivos de desarrollo sostenible, Guía de implementación nacional para OSC dedicadas a SDR*, London, 2015, p. 2.

⁸⁵ SANAHUJA, J. A., “Paz, seguridad y gobernanza: el ODS 16 y la Agenda 2030 de desarrollo sostenible”, en DÍAZ BARRADO, C. M., y FERNÁNDEZ LIESA, C. R. (Dirs), *Objetivos de desarrollo sostenible y ...*, op. cit., p. 28.

⁸⁶ QUISPE REMÓN, F., “Acceso a la justicia y Objetivos ...”, op. cit., p. 244.

⁸⁷ SANAHUJA, J. A., “Paz, seguridad y gobernanza: ...”, op. cit., p. 33.

16 también incluye metas relacionadas con el acceso a la información y a “la protección de las libertades fundamentales”, la participación en la toma de decisiones, las leyes y políticas no discriminatorias. Aunque estas referencias suponen un reconocimiento muy necesario del papel crucial que los derechos civiles y políticos juegan en hacer posible el desarrollo sostenible⁸⁸, la única referencia expresa en los ODS a un derecho humano es, como vimos, la mención del derecho al acceso a la justicia⁸⁹. Ciertamente que puede parecer extraño en la medida en que se configura como un derecho procesal, pero no debemos olvidar que se trata de uno de los derechos humanos esenciales y básicos, ya que permite el ejercicio de todos los demás al ser el primero que se debe activar para restablecer cualquier derecho humano que haya sido violado o no tenido en cuenta⁹⁰.

Por otro lado, la meta 16.3 se refiere al acceso universal a la justicia, pero no define en qué consiste. Tal vez ello se deba “al amplio recorrido del concepto tanto a nivel interno como internacional”⁹¹. No cabe duda de la gran importancia que en la definición de este derecho humano ha tenido la jurisprudencia consolidada del TEDH. Sin embargo, no nos vamos a ocupar ahora de este extremo, que por lo demás afecta al aspecto sustantivo de la protección de un derecho, perspectiva que, como ya advertimos al principio, no iba a centrar nuestra investigación. Nos interesa ahora, en cambio, señalar únicamente que la reforma del CEDH supone un desarrollo adicional de este derecho en el ámbito europeo al consolidar el derecho de recurso individual ante el TEDH como piedra angular del sistema del Convenio. Esto supone consolidar la vertiente internacional y universal de ese derecho en Europa, aunque limitado al ámbito del CEDH. Es decir, se trata de un derecho que consolida el acceso a una jurisdicción internacional, superando de este modo el nivel nacional al que tradicionalmente se había limitado, que además permite su ejercicio no sólo a los nacionales de los Estados partes, sino a “cualquier persona física, organización no gubernamental o grupo de particulares que se considere víctima de una violación por una de las Altas Partes Contratantes de los derechos reconocidos en el Convenio o sus Protocolos” (art. 34 del Convenio). Esta previsión se refuerza con la imposición a los Estados, en la misma disposición del Convenio, de la obligación de “no poner traba alguna al ejercicio eficaz de este derecho”. No cabe duda, por tanto, del avance considerable que supone en la protección de los derechos humanos el reconocimiento de un derecho de recurso individual ante una instancia como el TEDH. Este es además el elemento distintivo más importante del sistema europeo respecto de los otros dos mecanismos regionales de protección de derechos humanos (americano y africano)⁹², y muy especialmente respecto de los mecanismos universales.

Estos desarrollos en el ámbito europeo tienen, sin embargo, escaso encaje en los indicadores mundiales⁹³ previstos para el seguimiento de la meta 16.3, como se puede

⁸⁸ JENSEN, S. L. B., CORKERY, A., y DONALD, K., *Haciendo realidad los derechos humanos ...*, op. cit., p. 3.

⁸⁹ QUISPE REMÓN, F., “Acceso a la justicia y Objetivos ...”, op. cit., p. 242.

⁹⁰ QUISPE REMÓN, F., “Acceso a la justicia y Objetivos ...”, op. cit., p. 242.

⁹¹ QUISPE REMÓN, F., “Acceso a la justicia y Objetivos ...”, op. cit., p. 240.

⁹² Vid. en este sentido, por ejemplo, SALINAS ALCEGA, S., *El sistema europeo de protección ...*, op. cit., pp. 34 y 35.

⁹³ De conformidad con lo previsto en la propia Agenda 2030, las Naciones Unidas elaboraron, a través de un complejo proceso liderado por la Comisión de Estadística del ECOSOC (UNSTATS), la definición de

apreciar de su lectura: “16.3.1 Proporción de víctimas de violencia en los últimos 12 meses que han notificado su victimización a las autoridades competentes u otros mecanismos de resolución de conflictos reconocidos oficialmente. 16.3.2 Proporción de detenidos que no han sido condenados en el conjunto de la población reclusa total”. Si bien se trata de dos cuestiones esenciales⁹⁴, el carácter “ambicioso” que se pretende de la Agenda 2030 queda aquí muy desvirtuado. El primer indicador reduce el derecho de acceso a la justicia al mero acceso de la “víctima de violencia” a un órgano nacional, que no requiere siquiera tener naturaleza judicial, mientras que el segundo se refiere exclusivamente a las personas en situación de privación de libertad sin una condena. La meta 16.3 relativa, nada más y nada menos, que al estado de derecho y al acceso a la justicia acaba de este modo reducida a dos indicadores exclusivamente penales, vinculados con el poder coercitivo del Estado, y, por tanto, insuficientes.

La segunda meta del ODS 16 de interés a nuestros efectos sería la meta 16.6: “Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas”. Esta definición contrasta sobremedida con los indicadores mundiales previstos para su seguimiento, que aluden a: “16.6.1. Gastos primarios del gobierno en proporción al presupuesto aprobado originalmente, desglosados por sector (o por códigos presupuestarios o elementos similares). 16.6.2. Proporción de la población que se siente satisfecha con su última experiencia de los servicios públicos”. Estos indicadores, que lo menos que se puede decir de ellos es que son poco ambiciosos, reducen excesivamente el alcance que podría llegar a tener la meta 16.6 en atención a los términos en los que está definida. Parece que interpretan sesgadamente esta meta y la redefinen con menor alcance y ambición. Es más, podríamos afirmar que la desfiguran completamente⁹⁵. Esta situación afecta directamente al caso concreto que nos ocupa, ya que si bien la meta 16.6 podría relacionarse con las exigencias que impone la noción de responsabilidad compartida y el principio de subsidiariedad en el sistema del CEDH tras su proceso de reforma y sus efectos en el fortalecimiento institucional a nivel nacional en términos de eficacia, los indicadores mundiales fijados dificultan establecer esta relación.

los 230 indicadores mundiales para el seguimiento y examen de los 17 ODS y sus metas, que sigue el esquema general de análisis de datos desglosados para ayudar a medir los progresos en el cumplimiento de los indicadores meta por meta desde una perspectiva mundial (MARTÍNEZ OSES, P. J., “La Agenda 2030: Contradicciones, transformaciones y resistencias”, Centro de Documentación Hegoa, *Boletín de recursos de información* n° 49, diciembre de 2016, p. 8). Esta definición inicial se contiene en el documento siguiente: “Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, en *Labor de la Comisión de Estadística en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Resolución 71/313 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 6 de julio de 2017, anexo.

⁹⁴ Los datos globales no son alentadores. “A nivel mundial, el porcentaje de personas detenidas sin haber sido condenadas por un delito ha permanecido casi sin cambios (del 32% de los reclusos en el bienio 2003-2005 al 31% en 2013-2015), lo que indica que no se han logrado avances sustantivos en la capacidad de los sistemas judiciales para procesar y juzgar a los acusados de manera justa y transparente” (*Progresos en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2017*, Informe del Secretario General, Doc. E/2017/66, de 11 de mayo de 2017, párr. 20).

⁹⁵ Esta es una crítica que desgraciadamente puede hacerse a otros indicadores, como han puesto de relieve varios autores. Por ejemplo, *vid.* MARTÍNEZ OSES, P. J., “La Agenda 2030: ...”, *op. cit.*, p. 9.

La tercera meta de interés, también referida a la dimensión institucional, es la recogida en la meta de implementación 16.a, que se refiere a: “Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación internacional, para crear a todos los niveles, particularmente en los países en desarrollo, la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia”. Nos encontramos aquí ante una de las 43 metas, que incluye la Agenda 2030 entre las 169, relativas a los medios de implementación, que son fundamentales para llevar a la práctica la Agenda 2030 y que tienen la misma importancia que los demás Objetivos y metas⁹⁶. Estas metas especifican los recursos y las alianzas que son necesarias para alcanzar los objetivos y metas acordados. No son, por tanto, metas “definidas por resultados finalistas, sino que tratan de orientar la acción política”⁹⁷. La inclusión del compromiso contenido en la meta 16.1.a constituiría otro punto de entrada para la participación de muchas instituciones nacionales en la aplicación nacional de los ODS⁹⁸. Esta meta podría, por tanto, *a priori* considerarse vinculada con el fortalecimiento institucional a nivel nacional que propugna en materia de derechos humanos la reforma del CEDH sobre la base del principio de subsidiariedad. Sin embargo, la mención a la violencia, el terrorismo y la delincuencia sitúa esta meta más en el ámbito de la paz que en el marco del otro gran aspecto englobado en el ODS 16: el “buen gobierno” y el estado de derecho⁹⁹. Este medio de implementación es, por tanto, claramente inadecuado e insuficiente.

Por otro lado, el examen del indicador mundial referido a esta meta vuelve a enfrentarnos al hecho de que parece modificar el alcance de la meta, al disponer lo siguiente: “16.a.1. Existencia de instituciones nacionales de derechos humanos, en cumplimiento de los Principios de París”. Por un lado, parece ampliar su alcance, porque se refiere a las instituciones nacionales de derechos humanos en general y no sólo a aquellas que enfrentan la violación de derechos humanos a través de la violencia, el terrorismo y la delincuencia. Sin embargo, la mención a las “instituciones nacionales de derechos humanos, en cumplimiento de los Principios de París” no puede ser asimilada a cualquier

⁹⁶ Resolución 70/1 de la Asamblea General, anexo, párr. 61.

⁹⁷ MARTÍNEZ OSES, P. J., “La Agenda 2030: ...”, *op. cit.*, p. 2.

⁹⁸ JENSEN, S. L. B., CORKERY, A., y DONALD, K., *Haciendo realidad los derechos humanos ...*, *op. cit.*, p. 3.

⁹⁹ Se ha dicho que para un “buen gobierno” las acciones deberían centrarse en la promoción del estado de derecho, el acceso igualitario a la justicia, la transparencia y la rendición de cuentas, la participación en la toma de decisiones y la lucha contra la corrupción y los flujos financieros y de armas ilícitos; mientras que en el ámbito de la paz se debería tender tanto a la reducción de la violencia en todas sus formas y en todas partes, en particular luchando contra el abuso, explotación, tortura y tráfico contra la infancia, como al fortalecimiento de las capacidades nacionales para prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia (SANAHUJA, J. A., “Paz, seguridad y gobernanza: ...”, *op. cit.*, p. 36). En un sentido similar, DÍAZ GALÁN afirma que, “dentro de las metas que incorpora el Objetivo 16, nos encontramos con dos referencias específicas a componentes que están relacionado con la paz de manera más estrecha. (...) Por lo tanto, más allá de lo que se indica en las metas 1 y 2 del Objetivo 16 concernientes a “reducir significativamente todas las formas de violencia (...) y “poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños” que supone también un alegato contra la violencia y una afirmación de la paz, lo cierto es que principales retos que se identifican en el Objetivo 16 y que cuya erradicación contribuiría a la consolidación de la paz serían: la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada” (DÍAZ GALÁN, E. C., “Paz y Objetivos de Desarrollo Sostenible: la contribución del Objetivo 16”, en DÍAZ BARRADO, C. M., y FERNÁNDEZ LIESA, C. R. (Dir.), *Objetivos de desarrollo sostenible y ...*, *op. cit.*, pp. 258 y 259).

institución nacional que pueda contribuir al cumplimiento por parte del Estado de su obligación internacional de respetar y hacer respetar los derechos humanos. Bien es cierto que supone un reconocimiento explícito al importante papel de las “instituciones nacionales de derechos humanos (INDH)” para garantizar que los Estados cumplan sus obligaciones en materia de derechos humanos¹⁰⁰, pero también es una remisión específica a los “órganos estatales con un mandato constitucional o legislativo de proteger y promover los derechos humanos. Forman parte del aparato del Estado y es el Estado el que las financia”¹⁰¹, como por ejemplo, el Defensor del pueblo¹⁰². No cabe duda de la importancia de que existan este tipo de instituciones en los Estados y de que es necesario trabajar para el logro de esta meta en todos los países¹⁰³, pero si este es el nivel de compromiso que se exige también a los países desarrollados el panorama no puede ser más desalentador¹⁰⁴.

Pese al evidente avance que supone la incorporación en la Agenda 2030 de una dimensión política, los resultados no son, por tanto, satisfactorios. El acuerdo para la inclusión del ODS 16 se ha logrado a costa de un “mínimo común denominador” genérico¹⁰⁵ y un tanto impreciso y confuso, que no distingue entre las diferentes metas y que se ha traducido en pocos indicadores que, además de plantear serias dificultades para la medición a medio y largo plazo¹⁰⁶, son sin lugar a dudas claramente inadecuados, insuficientes y muy poco ambiciosos, reduciendo el alcance de las metas hasta límites insospechados e incluso en ocasiones, desfigurándolas completamente. Como hemos podido ver, esta crítica se hace especialmente patente en las metas específicas objeto de nuestro análisis. Se abre, por tanto, una etapa en los años venideros de notables desafíos para asegurar el carácter realmente transformador y universal de estas metas.

¹⁰⁰ JENSEN, S. L. B., CORKERY, A., y DONALD, K., *Haciendo realidad los derechos humanos ...*, op. cit., p. 3.

¹⁰¹ ACNUDH, *Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades*, Serie de capacitación profesional nº 4 (Rev.1), Nueva York y Ginebra, 2010, p.15.

¹⁰² *Ibidem*, p. 16

¹⁰³ Hay que tener en cuenta que “[a] finales de 2016, el 37% de los países contaban con una institución nacional de derechos humanos que respetaba las normas convenidas internacionalmente (los Principios de París), mientras que el cumplimiento del 57% de los países había sido examinado por homólogos” (*Progresos en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2017*, Informe del Secretario General, Doc. E/2017/66, de 11 de mayo de 2017, párr. 20).

¹⁰⁴ Hay que tener en cuenta que, “[p]ara fines de 2016, el 57% de los países contaba con una INDH que había sido evaluada en cuanto al cumplimiento de las normas acordadas a nivel internacional (Principios de París) por sus pares y se estableció que el 37% lo cumplía. El cumplimiento fue más alto en Australia y Nueva Zelanda, con un 100%. El cumplimiento fue más alto que el promedio mundial en Europa y América del Norte, con 46%” (Naciones Unidas, *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2017*, Nueva York, 2017, p. 53. Disponible en: http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Divulgaci%C3%B3n/Comunicaci%C3%B3n/TheSustainableDevelopmentGoalsReport2017_Spanish.pdf).

¹⁰⁵ Así, por ejemplo, se ha señalado que en materia de gobernanza, en particular, se trata de acuerdos de mínimos que eluden cualquier referencia a la naturaleza democrática de los gobiernos (SANAHUJA, J. A., “Paz, seguridad y gobernanza: ...”, op. cit., p. 41).

¹⁰⁶ SANAHUJA, J. A., “Paz, seguridad y gobernanza: ...”, op. cit., pp. 40 y 45. Vid. referencia posterior a clasificación de indicadores en niveles.

La propia Agenda alude a una vía que podría ser adecuada para este fin, aunque su literalidad recuerda la vieja lógica Norte-Sur. Establece que “[s]i bien las metas expresan las aspiraciones a nivel mundial, cada gobierno fijará sus propias metas nacionales, guiándose por la ambiciosa aspiración general pero tomando en consideración las circunstancias del país”¹⁰⁷. Es decir, la Agenda toma en consideración la existencia de diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo nacional y, por tanto, establece que será cada país quien tendrá que concretar los ODS en su contexto nacional, atendiendo a las circunstancias de cada uno¹⁰⁸, y realizar la correspondiente planificación nacional, sin perjuicio de que “[l]os marcos regionales y subregionales pueden hacer que sea más fácil traducir efectivamente las políticas de desarrollo sostenible en medidas concretas a nivel nacional”¹⁰⁹.

Desde esta perspectiva, en esta planificación nacional relativa al ODS 16, y en concreto, en la relativa a las metas objeto de nuestro estudio, los Estados que cumplan o tengan una buena *ratio* en el cumplimiento de los indicadores correspondientes no deberían considerar que ya han alcanzado la meta (pensemos, por ejemplo, en la meta 16.3 relativa al fomento interno e internacional del estado de derecho y a la igualdad de acceso a la justicia) y, por tanto, limitar su acción a la mera redición de cuentas estadística. Entendemos que los Estados deberían adoptar líneas de actuación más exigentes y ambiciosas tomando como referencia las metas en sí mismas consideradas y no simplemente los indicadores. Lo contrario significaría excluir la acción en el plano interno de la mayoría de Estados europeos para el logro de las metas objeto de nuestro estudio y llevaría a plantearnos el carácter realmente universal de las metas 16.3, 16.6 y 16.a, que responderían más a la lógica tradicional Norte-Sur, dejando además en muy mal lugar su carácter transformador a nivel global.

Por lo que se refiere a la planificación en España, si bien se encuentra todavía en una fase muy inicial¹¹⁰, parece responder a un planteamiento de mínimos en relación con el ODS 16. Así, por ejemplo, en su Plan de acción para la implementación de la Agenda se limita a vincular la promoción del estado de derecho con la política exterior y de cooperación con otros países¹¹¹, dejando incomprensiblemente de lado el plano nacional al que se

¹⁰⁷ Resolución 70/1 de la Asamblea General, anexo, párr. 55; SANAHUJA, J. A., “Paz, seguridad y gobernanza: ...”, *op. cit.*, p. 43.

¹⁰⁸ Resolución 70/1 de la Asamblea General, anexo, párr. 55; SANAHUJA, J. A., “Paz, seguridad y gobernanza: ...”, *op. cit.*, p. 43. No cabe duda de que, como explica SANAHUJA, este reconocimiento del principio de subsidiariedad parece inevitable en la medida en que sin él “sería difícil movilizar la acción colectiva en un mundo “westfaliano” de Estados soberanos y de multilateralismo poco desarrollado y normas internacionales con reducida imperatividad” (*ibídem*, p. 45). A este planteamiento parecen responder párrafos de la Agenda 2030, como los siguientes: “38. Reafirmamos que, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, es necesario respetar la integridad territorial y la independencia política de los Estados; y “41. Reconocemos que cada país es el principal responsable de su propio desarrollo económico y social”.

¹⁰⁹ Resolución 70/1 de la Asamblea General, anexo, párr. 21.

¹¹⁰ El propio Plan de acción lleva como subtítulo “Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible”.

¹¹¹ Así, se dice que “España ha situado la promoción del Estado de derecho en el centro de la política exterior y de cooperación con otros países, entendiendo que es el pilar esencial sobre el que se asientan sociedades en las que paz y seguridad, derechos humanos y desarrollo, están estrechamente vinculados entre sí y se refuerzan mutuamente. Así, el V Plan Director de la Cooperación Española 2018-2021

refiere la meta 16.3. La cuestión de la igualdad de acceso a la justicia parece darse por resuelta con la reforma ya acontecida del régimen de acceso a la justicia gratuita¹¹², por lo que en este caso la limita al plano nacional. Por otro lado, España vincula la transparencia y la corrupción de sus instituciones, olvidando algo tan esencial, especialmente en materia de derechos humanos, como es su eficacia¹¹³. Por último, llama la atención que, al tratar la multilateralidad, nuestro plan de implementación no menciona en el plano regional de manera expresa al Consejo de Europa (cuyos fines primordiales son los derechos humanos, el estado de derecho y la democracia), sino únicamente a la Unión Europea (que sigue siendo una Organización internacional con una finalidad principalmente económica)¹¹⁴.

En el caso que nos ocupa, nada impediría a España y al resto de Estados Parte en el CEDH, que representan casi una cuarta parte de los Estados de la Sociedad Internacional (47 de 193) superar en su planificación el limitado marco definido por los indicadores mundiales en aras a un mejor logro de las metas del ODS 16. Esto podría ponerse en relación con el esfuerzo que ya se está realizando para la implementación de los compromisos asumidos

establece como uno de sus objetivos prioritarios propiciar sociedades pacíficas, justas e inclusivas, libres del temor y de la violencia, y construir la paz. Asimismo, prevé varias líneas de acción específicas para realizar el ODS 16” (*Plan de acción para la implementación de la Agenda 2030. Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*, julio 2018, p. 61 (Disponible en: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/PLAN%20DE%20ACCION%20PARA%20LA%20IMPLEMENTACION%20DE%20LA%20AGENDA%202030.pdf>)).

¹¹² También se afirma que, “[e]n el ámbito general de lucha contra la desigualdad ha de situarse la promoción de la igualdad de acceso a la justicia, como un elemento más de cohesión social, base de una sociedad democrática, porque la vulnerabilidad económica, social o educativa no puede ser nunca un obstáculo para obtener del Estado la protección jurídica que proporciona a los ciudadanos. Así, se ha reformado el régimen de asistencia jurídica gratuita para que puedan beneficiarse de la misma colectivos desfavorecidos, como las víctimas de violencia de género, terrorismo y de trata de seres humanos, a los menores y a personas discapacitadas víctimas de malos tratos”. (*Plan de acción para la implementación de la Agenda 2030. Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*, Borrador, 15 de junio de 2018, p.61)

¹¹³ Así, por ejemplo, se dice que “España ha trabajado en la promoción de instituciones transparentes y combatir la corrupción. Un ejemplo evidente es el trabajo realizado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno así como en el Plan de Regeneración Democrática, y ha conllevado la adopción de medidas penales y procesales de lucha contra la corrupción, entre otras (...). Asimismo, la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, además de declarar que su primer objetivo es la transparencia, recoge nuevas herramientas en la lucha contra la corrupción, siguiendo el mandato europeo e incorpora de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales, lo que obliga a los diferentes niveles de gobierno a rediseñar su actividad contractual hacia nuevos objetivos que conectan directamente con el ODS 16. Cabe destacar las acciones impulsadas a nivel nacional a través del III Plan de Gobierno Abierto de España que contribuyen al cumplimiento de los ODS 16 y que constituyen un acelerador del resto de los ODS (...). El gobierno abierto es no solo una forma de dar cabida a la sociedad en la toma de decisiones públicas, sino una nueva forma de entender la gobernanza pública en el grueso de las instituciones. La rendición de cuentas es, consecuentemente, el paso definitivo que debemos dar. Una sociedad informada, gestionada por administraciones e instituciones públicas transparentes y abiertas, está en disposición de exigir a sus gobernantes el cumplimiento de los compromisos adquiridos por éstos sobre la base de hechos probados y ciertos. (*Plan de acción para la implementación de la Agenda 2030. Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*, Borrador, 15 de junio de 2018, p. 62).

¹¹⁴ *Plan de acción para la implementación de la Agenda 2030. Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*, Borrador, 15 de junio de 2018, pp. 65 y ss.

en el marco del proceso de Interlaken. Además de este modo, se estaría en consonancia con el llamamiento que hace la Agenda 2030 a los Estados “a proseguir los esfuerzos que realizan en otros foros para tratar de resolver cuestiones clave que entrañan posibles retos para la ejecución de nuestra Agenda”¹¹⁵.

Aparte del momento de la planificación nacional, el sistema establecido para la definición de los indicadores también nos permitiría una vía adecuada para afrontar las metas de manera más ambiciosa. Hay que tener en cuenta que la propia Agenda 2030 previó que el conjunto inicial de indicadores se perfeccionaría anualmente y sería examinado de manera exhaustiva por la Comisión de Estadística en 2020 y en 2025¹¹⁶. El perfeccionamiento anual ya ha provocado el primer año algunos cambios¹¹⁷, pero ninguno en los indicadores objeto del presente trabajo. Seguramente con el tiempo sí que se verá alterada su configuración actual si se mantiene su clasificación de niveles en los términos actuales, ya que sólo los indicadores 16.3.2, 16.6.1 y 16.1.a han sido clasificados en el Nivel I y, por tanto, no sujetos en principio a cambios, mientras que el indicador 16.3.1 se situaría en el Nivel II y el indicador 16.6.2 en el Nivel III¹¹⁸. De hecho, ya se han establecido planes de trabajo para garantizar, en caso necesario, su desarrollo metodológico¹¹⁹. No obstante, los cambios que se están produciendo, al menos por el momento, se refieren al desarrollo de la metodología para la recogida de datos, pero no suponen un desarrollo material en el sentido de intensificar el compromiso de los Estados más en consonancia con las metas.

¹¹⁵ Resolución 70/1 de la Asamblea General, anexo, párr. 58.

¹¹⁶ *Labor de la Comisión de Estadística en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Resolución 71/313 de la Asamblea General, de 6 de julio de 2017, párr. dispositivo 1.

¹¹⁷ Estos cambios han afectado a los indicadores 1.4.2, 6.2.1., 16.1.3 y 17.17.1 (*Informe del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Nota del Secretario General, Doc. E/CN.3/2018/2, anexo II. *Vid* también documento consolidado del Marco de indicadores mundiales adoptado por la Asamblea General (A/RES/71/313) y perfeccionamientos anuales contenidos en E/CN.3/2018/2, anexo II, disponible en: https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework%20after%20refinement_Spa.pdf).

¹¹⁸ La clasificación de niveles de los indicadores se ha definido en los términos siguientes: “a) Nivel I: el indicador es claro desde el punto de vista conceptual y se dispone de una metodología establecida internacionalmente y de normas, y los datos son producidos periódicamente por al menos el 50% de los países y de la población en todas las regiones en que el indicador es pertinente; propuestas con una metodología establecida y datos disponibles; b) Nivel II: el indicador es claro desde el punto de vista conceptual y se dispone de una metodología establecida internacionalmente y de normas, pero los datos no son producidos periódicamente por los países; c) Nivel III: aún no se dispone de metodología o normas establecidas internacionalmente para el indicador, pero se están elaborando o poniendo a prueba (o se elaborarán o pondrán a prueba) la metodología o las normas” (*Informe del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Nota del Secretario General, Doc. E/CN.3/2018/2, párr. 8). La reclasificación de indicadores se produce de manera constante de conformidad con los progresos realizados en el desarrollo metodológico. Basándose en la clasificación actualizada tras estos exámenes, a partir del 1 de diciembre de 2017, el sistema de niveles actualizado incluye 93 indicadores del nivel I, 66 del nivel II y 68 del nivel III. Además, cinco indicadores corresponden a múltiples niveles (es decir, diferentes componentes de los indicadores se clasifican en diferentes niveles) (párr. 13). La clasificación actualizada puede obtenerse en <https://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/tier-classification/>.

¹¹⁹ Todos los planes de trabajo del nivel III pueden consultarse en: <https://unstats.un.org/sdgs/tierIII-indicators/>.

Pero la Agenda 2030 también estableció que los indicadores mundiales se complementarían con indicadores regionales y nacionales formulados por los Estados miembros¹²⁰. A esta posibilidad ya se ha acogido la Unión Europea, elaborando su propia lista de indicadores, que someterá a revisión periódica¹²¹. En particular, para la implementación del ODS 16, la UE ha definido siete indicadores que no se corresponden totalmente con los indicadores mundiales. Estos siete indicadores, clasificados en tres grandes categorías, son los siguientes: a) Peace and personal security: 16_10. Death rate due to homicide; 16_20. Population reporting occurrence of crime, violence or vandalism in their area; 05_10. Physical and sexual violence to women experienced within 12 months prior to the interview; b) Access to justice: 16_30. General government total expenditure on law courts; 16_40. Perceived independence of the justice system; y c) Trust in institutions: 16_50. Corruption Perceptions Index; 16_60. Population with confidence in EU institutions¹²². Uno de estos indicadores es polivalente (05_10), es decir, se utiliza para el seguimiento de varios ODS.

Dado el objeto de nuestro estudio, de estos siete indicadores nos interesan fundamentalmente cuatro. Si ponemos en relación estos cuatro indicadores europeos con los indicadores mundiales, podemos observar que existe una gran correspondencia entre:

¹²⁰ *Labor de la Comisión de Estadística en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Resolución 71/313 de la Asamblea General, de 6 de julio de 2017, párr. dispositivo 1.

¹²¹ La respuesta de la UE a la Agenda 2030 quedó expuesta en la comunicación de la Comisión Europea de 22 de noviembre de 2016 titulada *Próximas etapas para un futuro europeo sostenible. Acción europea para la sostenibilidad* [Doc. COM (2016) 739 final] (a la que acompañó el documento titulado *Key European action supporting the 2030 Agenda and the Sustainable Development Goals* [Doc. SWD(2016) 390 final], ya que es esta institución la encargada de llevar a cabo el seguimiento del avance hacia los ODS en el contexto de la UE. Paralelamente, Eurostat publicó un primer resumen de la posición de la UE y de sus Estados miembros frente a los ODS (Eurostat, *Sustainable Development in the European Union - A statistical glance from the viewpoint of the UN Sustainable Development Goals*, 2016). Para el cumplimiento de este mandato, la Comisión estableció un marco propio de indicadores de referencia, como complemento al Marco mundial, sobre la base de un amplio proceso consultivo, que coordinó Eurostat e involucró a un gran número de socios (otros servicios de la Comisión Europea, Estados miembros, sociedad civil, academia y otras organizaciones internacionales). Esta lista comprende 100 indicadores diferentes, distribuidos entre los 17 ODS, de los que 41 son polivalentes, es decir, se utilizan para el seguimiento de varios ODS. Los indicadores seleccionados están estrechamente unidos a varias políticas e iniciativas de la Unión, tales como Europa 2020, las 10 Prioridades de la Comisión Europea, etc. (Eurostat, *EU SDG Indicator Set. Indicators for Monitoring the Sustainable Development Goals (SDGs) in an EU Context*, Final version of 28 April 2017 as agreed with Commission Services, which received a favorable opinion by the European Statistical System Committee at its meeting of 17-18 May 2017, 31 May 2017) La lista de indicadores será revisada periódicamente para integrar los desarrollos de nuevas fuentes de datos disponibles y tener en cuenta nuevas prioridades políticas de la UE. Sobre la base de todos estos indicadores, está previsto que se lleve a cabo anualmente un seguimiento más detallado de la contribución de la UE a los ODS. Eurostat publicó su primer informe de implementación de la Agenda 2030 en Noviembre de 2017 (Eurostat, *Sustainable development in the European Union. Monitoring Report on progress towards the SDGs in an EU context, 2017 edition*, November 2017). Al iniciarse el proceso para la elaboración del informe de seguimiento de 2018 se han revisado el conjunto de los indicadores (Eurostat, *EU SDG Indicator Set 2018, Result of the Review in Preparation of the 2018 Edition of the EU SDG Monitoring Report*, Final version of 3 April 2018). Estos nuevos indicadores se han aplicado en el Informe de 2018 (Eurostat, *Sustainable development in the European Union. Monitoring Report on progress towards the SDGs in an EU context, 2018 edition*, September 2018). Esta revisión no ha afectado a los indicadores del ODS 16.

¹²² Eurostat, *EU SDG Indicator Set 2017*, p. 11; Eurostat, *EU SDG Indicator Set 2018, Result of the Review in Preparation of the 2018 Edition of the EU SDG Monitoring Report*, Final version of 3 April 2018, p. 32.

el indicador europeo 16_20 con el 16.3.1 y el indicador europeo 16_60 con el 16.6.2. No obstante, aparecen dos indicadores completamente nuevos respecto del acceso a la justicia (indicadores 16_30 y 16_40), que se justifican de conformidad con la siguiente argumentación: “Well-functioning justice systems are an important structural condition on which EU Member States base their sustainable growth and social stability policies. Whatever the model of the national justice system or the legal tradition in which it is anchored, quality, independence and efficiency are some of the essential parameters of an ‘effective justice system’. As there is no single agreed way of measuring the quality of justice systems, the budget actually spent on courts is used here as a proxy for the quality of the legal system. (...) In addition to sufficient financial resources, judges in law courts need to be able to make decisions without interference or pressure from policy or other economic actors, to ensure that individuals and businesses can fully enjoy their rights. Respect for the rule of law is a prerequisite for the protection of all fundamental values listed in the EU Treaties, including democracy and fundamental rights”¹²³.

Estos dos nuevos indicadores en materia de acceso a la justicia se adecúan mejor al contexto europeo haciendo evolucionar los indicadores mundiales. En este sentido, en su comunicación inicial, la Comisión Europea ya advirtió que “[p]ara el ODS 16 (...) existen muchas políticas y normativas de la UE vigentes con muchos de los principios subyacentes recogidos en el Tratado de la Unión Europea y la Carta de los derechos fundamentales de la UE y que van más allá de la voluntad declarada en el ODS 16”¹²⁴. Como ejemplo de acciones claves que la UE venía desarrollando en este ámbito, la Comisión citó expresamente, aunque de manera escueta, su cooperación con el Consejo de Europa “in the implementation of sustainable development goal n° 16, for example in fighting corruption, promoting inclusive societies, advancing judicial reforms, and promoting democratic governance”¹²⁵. No obstante, sin abandonar esta dirección, parece necesario seguir avanzando, dado que los indicadores europeos definidos para el ODS 16 han tenido ya significativos progresos en los últimos cinco años. La única excepción es el indicador 16_60, en el que sí bien también se han producido progresos, éstos han sido

¹²³ Eurostat, *Monitoring Report on progress towards the SDGs in an EU context 2017*, op. cit., p. 318; párrafo que se repite casi literalmente en el Informe de 2018 (pp. 300 y 301).

¹²⁴ Comisión Europea, *Próximas etapas para un futuro europeo sostenible. Acción europea para la sostenibilidad* [Doc. COM (2016) 739 final, p. 7. En este ámbito, nos llama, sin embargo, poderosamente la atención la siguiente afirmación que, dado su enfoque, y sin dejar de admitir su veracidad y de ponerla en relación con el ámbito competencial de la UE, nos impide atribuir a este avance una valoración positiva sin reservas: “Unos sistemas judiciales eficaces desempeñan un papel crucial en el mantenimiento del Estado de Derecho y de los valores fundamentales de la Unión (ODS 16). También constituyen una condición previa necesaria para la inversión y un entorno favorable a las empresas. La UE anima a los Estados miembros a mejorar la eficacia de sus sistemas judiciales nacionales, en el marco del Semestre Europeo, el ciclo anual de la UE de coordinación de las políticas económicas” (*ibídem*, p. 13).

¹²⁵ Commission Staff Working, *Key European action supporting the 2030 Agenda and the Sustainable Development Goals*. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Next steps for a sustainable European future: European Union action for sustainability, Doc. SWD (2016) 390 final, 22 November 2016, pp. 60 y 61.

calificados de moderados, y además se prevé un importante retroceso en este punto en los siguientes años¹²⁶.

En todo caso, estos desarrollos en la UE confirman la necesidad de cooperar a todos los niveles con el Consejo de Europa para la implementación del ODS 16, pero también que es posible superar el estrecho marco definido por los indicadores mundiales, fijando a nivel regional o nacional unos indicadores más ambiciosos y acordes con las metas. Esto permitiría además una definición más en consonancia con los desarrollos que se están produciendo en el marco del CEDH, mejorando la coherencia de los diferentes compromisos internacionales asumidos por los Estados y la coordinación de esfuerzos y recursos para la resolución de cuestiones clave en materia de desarrollo sostenible y derechos humanos.

VI. CONCLUSIONES

No cabe duda de que en el marco de una agenda de desarrollo la proclamación de una dimensión política del desarrollo sostenible y la incorporación de un ODS 16 relativo a la paz, la justicia y las instituciones sólidas es un importantísimo avance. Sin embargo, la visión que traducen las metas de este objetivo y especialmente los indicadores mundiales es extremadamente reduccionista y poco acorde con una Agenda “de desarrollo sostenible”, “transformadora” y “universal”. No creemos que en este punto la Agenda 2030 sea tan ambiciosa como se pretende, o al menos no respecto de un importante grupo de Estados.

No obstante, como hemos visto, la propia Agenda prevé mecanismos que nos pueden ayudar a asegurar el carácter realmente transformador de estas metas, permitiéndonos ir más allá. Estas vías deberían ser aprovechadas para conectar el Objetivo 16 y sus metas con las iniciativas que se están llevando a cabo en otros foros, con los que ya existe un vínculo en el plano material. Esta situación es especialmente significativa por lo que se refiere al Consejo de Europa, cuya experiencia es imprescindible para el logro de resultados en los ámbitos de los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho. En particular, a la implementación del ODS 16 podría contribuir el interesantísimo proceso de reforma del mecanismo de protección del CEDH, y muy especialmente dos de sus resultados: la consolidación del derecho de recurso individual ante el TEDH como piedra angular del sistema y el cambio de enfoque en la determinación del principio de subsidiariedad que pretende tener una notable incidencia práctica en el fortalecimiento de la estructura estatal en materia de protección de derechos humanos. Estos desarrollos nos deben hacer pensar en otro tipo de soluciones o perspectivas para afrontar los desafíos a los que pretende responder la Agenda 2030, así como en otros posibles socios.

¹²⁶ Los dos informes presentados hasta la actualidad se pronuncian en un sentido similar respecto de los progresos generales alcanzados. *Vid.* Eurostat, *Sustainable development in the European Union. Monitoring Report on progress towards the SDGs in an EU context, 2017 edition*, November 2017, pp. 316 y ss; y Eurostat, *Sustainable development in the European Union. Monitoring Report on progress towards the SDGs in an EU context, 2018 edition*, September 2018, pp. 298 y ss.

Los Estados europeos deberían tomar en cuenta estos desarrollos a la hora de adoptar su planificación nacional, identificando indicadores específicos y más exigentes que los establecidos en el Marco de indicadores mundiales. Esto además dotaría de coherencia los compromisos internacionales asumidos en diferentes foros, al tiempo que permitiría una mayor coordinación de recursos y esfuerzos. Estos avances deberían quedar reflejados en nuestra rendición de cuentas periódica sobre la implementación de la Agenda 2030, lo que también contribuiría a la promoción de espacios de intercambio de buenas prácticas y lecciones aprendidas en la implementación del ODS 16, con otras entidades, países o regiones, que podrían valorarlas y en su caso implementar procesos similares. Sus valoraciones críticas, basadas en el conocimiento del sistema y de sus resultados, también podrían favorecer una revisión de nuestro modelo con el fin de obtener mejores resultados.

En definitiva, creemos que el CEDH y su proceso de reforma pueden servir de vía para la construcción imaginativa de nuevas soluciones que hagan realidad las aspiraciones colectivas de progreso humano que representa la Agenda 2030 y que recoge en su “visión de futuro”, al afirmar en su párrafo 8 que: “Aspiramos a un mundo en el que sea universal el respeto de los derechos humanos y la dignidad de las personas, el estado de derecho, la justicia, la igualdad y la no discriminación”.